Das Recht des gemeindlichen Anschluß- und Benutzungszwanges nach der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

OTTO HOFMANN
Gerichtsreferendar aus Kassel

Marburg 1938

Druck: A. Preilipper, Hamburg 11

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 22. Oktober 1937.

Erstberichterstatter: Professor Dr. H e r r f a h r d t

Zweitberichterstatter: Professor Dr. B r e d t

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INHALTSÜBERSICHT.

Seite

Vorwort 5

Erstes Kapitel: Einleitung 7
§ 1. Das Problem und seine nähere Abgrenzung im Rahmen der Abhandlung 7
§ 2. Der Begriff des Anschluß- und Benutzungszwanges 8
I. Arten des Anschluß- und Benutzungszwanges 9
II. Der Anschluß- und Benutzungszwang nach der DGO 10
III. Die rechtlich maßgebenden Hauptmerkmale des Anschluß- und Benutzungszwanges nach geltendem Recht 11

Zweites Kapitel: Die geschichtliche Entwicklung des Anschluß- und Benutzungszwanges 14
§ 3. Die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse für die Ausbildung des Rechts in der Rechtsprechung 14
§ 4. Die gesetzliche Verankerung des Anschluß- und Benutzungszwanges .. 17
I. In den Entwürfen für eine pr. Städte- und Landgemeindeordnung 17
II. Ihre Verwirklichung in den Gemeindeordnungen anderer deutscher Länder 19
III. Die weitere Entwicklung bis zur DGO 21
§ 5. Die Bedeutung der landesrechtlichen Bestimmungen für die Neugestaltung in der DGO 22

Drittes Kapitel: Die Regelung durch die Deutsche Gemeindeordnung 26
§ 6. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges 26
I. Ein dringendes Bedürfnis 26
II. Die Zurverfügungstellung kraft öffentlichen Rechts 27
III. Die im Gesetz besonders genannten Einrichtungen 29
IV. Die diesen ähnlichen volksgesundheitlichen Einrichtungen 30
§ 7. Die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges 34
I. Die äußere Form der Satzung und ihre notwendigen Bestandteile 34
II. Das Verfahren für die Aufstellung der Satzung 35
§ 8. Der Umfang des Anschluß- und des Benutzungszwanges 36
I. Die sachlichen Grenzen 37
II. Der Umfang in persönlicher Hinsicht 37
III. Die örtlichen Grenzen des Anschluß- und Benutzungszwanges .. 41
IV. Die zeitliche Begrenzung 42
§ 9. Der Anschluß- und Benutzungszwang bei den einzelnen Einrichtungen 43
I. Wasserleitung 43
II. Kanalisation 46
III. Müllabfuhr 47
IV. Straßenreinigung 49
V. Schlachthofzwang 50
VI. Der Anschluß- und Benutzungszwang bei sonstigen Einrichtungen 51

Seite

Viertes Kapitel: Die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinde und den verpflichteten Personen 53
§ 10. Das öffentlich-rechtliche Benutzungsrecht 53
I. Bei einer von der Gemeinde selbst betriebenen Einrichtung 53
II. Bei Überlassung an einen privaten Unternehmer 54
III. Lieferungsperre bei Verstößen gegen die Satzung, insbes. bei Nichtzahlung der Gebühren 55
§ 11. Das Recht der Gemeinde zur Erhebung von Gebühren 56
I. Die Rechtsgrundlagen für die Gebührenerhebung 57
II. Die Gebührenmaßstäbe 58
III. Die Gebührenschuldner 61
§ 12. Zwangsmittel bei Zuwiderhandlungen 61
I. Die nach der DGO zulässigen Zwangsmittel 61
II. Die Rechtsmittel 65

Fünftes Kapitel: Mit dem Anschluß- und Benutzungszwang zusammenhängende Fragen 67
§ 13. Gewerberechtliche Bedenken gegen die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges 67
§ 14. Die Zulässigkeit von polizeilichen Anordnungen auf dem Gebiet des Anschluß- und Benutzungszwanges 69
I. Polizeiliche Anordnungen zur Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges 70
II. Polizeiliche Anordnungen bei Verstößen gegen Bestimmungen der gemeindlichen Satzung 71
III. Baupolizeiliche Anordnungen 73
§ 15. Der Anschluß- und Benutzungszwang bei Kommunalverbänden 73

Zusammenfassung 75

Verzeichnis der benutzten Schriften 77

Abkürzungen 81

VORWORT.

Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 bildet in der deutschen Gemeindegesetzgebung den Abschluß der bisher landesrechtlichen Gemeindegesetzgebung und zugleich den Grundstein für die Entwicklung des neuen Reichsgemeinderechts. So ist es verständlich, daß dieses „Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates" schon bald nach seiner Verkündung im Schrifttum sowohl von geschichtlichen, als auch soziologischen, wirtschaftlichen, finanzpolitischen und rechtlichen Gesichtspunkten aus ausführlich behandelt wurde. Im Gegensatz zur Fülle des das Gesetz als Ganzes behandelnden Schrifttums stand aber die geringe Beachtung, die die nicht weniger interessierenden Einzelfragen aus der Deutschen Gemeindeordnung fanden. Abschreckend mag hierbei die ungewöhnliche Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit in der gesetzlichen Regelung einzelner Fragen des Gemeinderechts in den deutschen Ländern wirken, für deren Erkenntnis im bisherigen Schrifttum auch nur ganz wenige Untersuchungen vorliegen.

Die vorliegende Arbeit will dazu beitragen, eine besonders empfundene Lücke im gemeinderechtlichen Schrifttum auszufüllen. Ausschlaggebend für die Wahl des Themas war für mich nächst dem wissenschaftlichen Interesse besonders das Bedürfnis der Gemeindepraxis nach einer umfassenden Darstellung des Rechtes des gemeindlichen Anschluß- und Benutzungszwanges nach heutigem Recht. Während für einige landesrechtliche Regelungen dieser Frage wenige rein wissenschaftlich eingestellte Schriften zur Verfügung standen, fehlte eine Untersuchung auf der Grundlage des heutigen Reichsrechtes völlig. Diese Fragen im Zusammenhang geschichtlich zu entwickeln und in ihrer rechtlichen und praktischen Bedeutung darzulegen war die Aufgabe, die ich in vorliegender Arbeit nach Möglichkeit zu lösen versucht habe. Wenn auch in weitestem Maße Urteile der ordentlichen Gerichte sowie der höchsten Länderverwaltungsgerichte und die Quellen im bisherigen Schrifttum verwertet worden sind, liegt es doch in der Natur der hier behandelten Frage, daß im besonderen Umfange die Erfahrungen der gemeindlichen Praxis herangezogen wurden.

Zu danken habe ich zunächst Herrn Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Berner für die Anregung zu einer ausführlichen Untersuchung dieser Frage, sowie besonders Herrn Privatdozent Dr. Schüle, Berlin, für die wertvollen Hinweise in ihrer wissenschaftlichen Behandlung. Herrn Professor Dr. Herrfahrdt sage ich besten Dank für die Annahme der Arbeit und die freundlichen Ratschläge für deren Ausgestaltung.

Für die Behandlung der praktischen Fragen war mir sehr von Nutzen die entgegenkommende Unterstützung, die ich durch die Kommunalabteilung des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern erfuhr. Ich danke dabei besonders Herrn Ministerialrat Dr. Loschelder für das freund-

liche Interesse, das er meiner Arbeit entgegenbrachte. Ermöglicht wurde die umfassende Berücksichtigung des ganzen bisher erschienenen Schrifttums zum großen Teil erst durch das Entgegenkommen der leitenden Herren des „Deutschen Gemeindetages“ in Berlin. Ich sage auch an dieser Stelle meinen Dank Herrn Beigeordneten v. d. Lühe sowie Herrn Assessor Richter für die Zurverfügungstellung des reichen Materials und die wertvollen Ratschläge für die Behandlung der Fragen der Gemeindepraxis. Die zum Teil recht schwierige Materialbeschaffung für die landesrechtlichen Ausführungen dieser Arbeit wurden mir sehr erleichtert durch die Unterstützung der Landes- und Provinzialdienststellen des „Deutschen Gemeindetages“. Insbesondere verdanke ich dem Geschäftsführer des Wirtschaftsverbandes sächsischer Gemeinden, Herrn Dr. Theißig, wertvolle Hinweise.

Erstes Kapitel:

EINLEITUNG.

§ 1. Das Problem und seine nähere Abgrenzung im Rahmen der Abhandlung.

Unser gesamtes Rechtsleben befindet sich seit der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus in einem Umbruch. Jedes Zeitalter hat die ihm gemäßen Denkformen, in denen auch die wissenschaftliche Betrachtungsweise sich bewegt[1]. So bedingte auch die Weltanschauung des Nationalsozialismus eine neue Denkform. Die heute vorherrschenden Vorstellungsformen sind die des „Führers" und der „Gemeinschaft[1]". Auf sie sich auszurichten und auf den einzelnen Lebensgebieten die naturgemäß vorhandene Spannung Individuum—Gemeinschaft, Führer—Volk auszugleichen, ist die Aufgabe der heutigen Rechtswissenschaft.

Diese Neuausrichtung ist am offenkundigsten im Recht der Verfassung und Verwaltung. Hier wurden die Lebensinteressen der gesamten Nation berührt; auf diesem Gebiet konnte sich der nationalsozialistische Gesetzgeber nicht mit einigen Verbesserungen und Novellen (wie im HGB und BGB) begnügen und das übrige der Rechtssprechung und der Wissenschaft überlassen. Er mußte vielmehr neue Formen der Gemeinschaftsgestaltung finden. Diese neuen Ausdrucksformen ergeben sich im Verfassungsrecht aus der elementaren Notwendigkeit unseres Staats- und Volkslebens heraus. Im Verwaltungsrecht standen einer gesetzlichen Festlegung der neuen Grundsätze auf diesem Gebiet die gerade hier durch jahrhundertelanges dynastisches Eigenleben entwickelten Besonderheiten der Landesgesetze entgegen, so daß erst auf einigen Teilgebieten die Rechtsgrundlagen für die neue Verwaltung geschaffen werden konnten. Neben der Neuregelung des Beamtenrechts (DBG vom 26. 1. 1937) ist da vor allem die Neugestaltung des Rechtes der Gemeinden zu nennen, denen schon am zweiten Jahrestag der nationalsozialistischen Revolution eine einheitliche Gesetzesgrundlage durch die Deutsche Gemeindeordnung gegeben wurde. Die Verschiedenheiten im Gemeinderecht der einzelnen Länder[2] und Landesteile waren bis dahin besonders groß. Die Deutsche Gemeindeordnung konnte daher auf vielen Gebieten nur ein Rahmengesetz sein und durch einzelne Bestimmungen auf eine allmähliche Vereinheitlichung hinzuwirken versuchen. So konnte und wollte die DGO nicht die überall verschiedene Betätigung der Gemeinden auf dem Gebiete der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten sofort vereinheitlichen.

---

[1] Siehe Krüger, Führer und Führung, S. 6.

[2] Beim Erlaß der DGO galten noch 25 verschiedene Städte- und Landgemeindeordnungen, während schon das PrGemVerfG am 1. 1. 1934 15 verschiedene Gemeindeordnungen außer Kraft gesetzt hatte.

Sie mußte vielmehr bemüht sein, das auf diesem Gebiet reich entwickelte Gemeineigentum und die Gemeinnutzung, soweit sie noch bestanden, zu erhalten und, wo die Rechtsformen mit der neuen Entwicklung nicht mehr im Einklang standen, neue Gestaltungsmöglichkeiten dafür zu finden.

Dies gilt besonders auch für die Form, in der man früher den einzelnen im Interesse der Gemeinschaft notfalls zur Benutzung von Einrichtungen zwang. Wirtschaftliche und sozialpolitische Notwendigkeiten hatten am Ende des 19. Jahrhunderts die Schaffung eines Zwanges zum Anschluß und zur Benutzung für gewisse volksgesundheitliche Einrichtungen erfordert (siehe S. 14).

Die Entwicklung der rechtlichen Gestaltungsversuche dieses Zwangsrechtes in der Rspr. und den Ländergemeindeordnungen aufzuzeigen und seine Regelung in der DGO zu erläutern und darzulegen, ist eine Aufgabe, die ein besonderes Interesse beansprucht. Die vorliegende Darstellung soll daher die dabei auftauchenden Probleme klar herausstellen und die rechtlichen Zweifelsfragen zu lösen versuchen. Von diesem Standort hat die Erörterung des Themas auszugehen. Voraussetzung dafür ist, soll das Ergebnis nicht nur rein theoretisch und ohne praktische Bedeutung sein, die Kenntnis der Praxis der Gemeindeverwaltung und der Grundsätze der Rechtsprechung.

Gemäß diesem Grundsatz sind daher weitgehend Erkenntnisse der Rspr. der ordentlichen und fast aller deutschen Länderverwaltungsgerichte sowie für das geltende Recht die Mustersatzungen des Deutschen Gemeindetages herangezogen worden. Darüber hinaus konnten aber auch die praktischen Erfahrungen verwertet werden, die bei dem Deutschen Gemeindetag in steter Fühlungnahme mit allen deutschen Gemeinden bei der Ausführung der DGO gesammelt worden sind.

Im folgenden wird zunächst der Begriff des Anschluß- und Benutzungszwanges klargelegt (§ 2), um dann nach einer Darstellung der geschichtlichen Grundlagen (§§ 3, 4) die maßgebenden Gesichtspunkte für die Regelung durch die DGO (§ 5) zu erörtern. Daran anschließend sollen die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung (§ 6) und die Formen der Durchführung des AuBzw. (§ 7) sowie der Umfang (§ 8) und seine Ausgestaltung bei den einzelnen Einrichtungen dargestellt werden (§ 9). Die zwischen der Gemeinde und den pflichtigen Personen bestehenden Rechtsbeziehungen (§ 10), insbesondere die Frage der Gebührenerhebung (§ 11) und der Zwangsmittel (§ 12) erfahren in dem nächsten Kapitel ihre Behandlung. Schließlich sind noch einige das Verhältnis zu anderen Bestimmungen berührende Zweifelsfragen kurz zu erörtern (§§ 13 bis 15). In einem Schlußwort ist dann das Ergebnis zusammenzufassen.

§ 2. Der Begriff des Anschluß- und Benutzungszwanges.

Da sich in der Wissenschaft ein einheitlicher Sprachgebrauch zur Bezeichnung der verschiedenen Arten des AuBzw. noch nicht herausgebildet hat, soll zunächst klargestellt werden, welcher Begriffe sich die folgende Darstellung bedienen wird.

Wie noch zu zeigen sein wird (siehe S. 16), wurde vor dem Inkrafttreten der DGO als ein umfassender Allgemeinbegriff der des „Anschluß-

zwanges" besonders in Preußen verwandt[3]. Da aber einerseits in Norddeutschland auch für die Abgrenzung zum eigentlichen „Benutzungszwang[4]" der Ausdruck „Anschlußzwang" gebraucht wurde[5], andererseits in Bayern der Ausdruck „Zwangsbenützung[6]" als Oberbegriff zur Kennzeichnung aller Stufen der gemeindlichen Zwangspflicht Verwendung fand, fehlte es in dem bisherigen Schrifttum vollends an einer einheitlichen Begriffsbildung.

Es erscheint uns daher, um Irrtümer und Zweifel auszuschließen, am sinnvollsten, von dem bisherigen wissenschaftlichen Sprachgebrauch abzugehen und in Anlehnung an die von der DGO benutzten Ausdrücke bei der allgemeinen Bezeichnung des Zwangsrechtes von einem „Anschluß- und Benutzungszwang" zu sprechen. Dieser Allgemeinbegriff enthält in sich als Unterbegriffe den „Anschlußzwang" und den „Benutzungszwang", die beide also — im Gegensatz zu dem früher geübten Sprachgebrauch — im folgenden niemals als allgemeine Kennzeichnung, sondern nur zur Unterscheidung innerhalb des Oberbegriffs „Anschluß- und Benutzungszwang" gebraucht werden. Auch in der Zusammenstellung werden die verschiedenen Grade des „Anschluß- und Benutzungszwanges" durch den abweichenden Ausdruck „der Anschluß- und der Benutzungszwang" bezeichnet werden. Diese Begriffe werden grundsätzlich auch bei der Kennzeichnung der früheren landesrechtlichen Bestimmungen verwandt, und ein abweichender Sprachgebrauch wird gegebenenfalls besonders hervorgehoben werden.

I. Arten des Anschluß- und Benutzungszwanges.

Nach den eben entwickelten Ausführungen liegt eine Untersuchung der Arten des AuBzw. nahe. Indem wir den Azw. als Unterbegriff des „Anschluß- und Benutzungszwanges" dem Bzw. gegenüberstellen, haben wir nicht nur rein äußerlich, sondern auch schon dem Wesen nach eine in der Natur des Rechts beruhende Scheidung angedeutet. Diese ist in dem verschiedenen Umfang des Zwangrechts begründet. Da man bei der Auslegung der landesrechtlichen Vorschriften über den AuBzw. von dem individual-liberalistischen Grundsatz der geringsten Freiheitsbeschränkung des Individuums[7] ausging, hatte man in der Wissenschaft das größte Interesse daran, zunächst das Recht des AuBzw. im allgemeinen darzustellen und nach Arten zu gliedern und dann das in dem jeweiligen Lande geltende Recht in die am wenigsten die Freiheitssphäre des einzelnen beschränkende Klasse einzuordnen[7]. Daraus ist auch die zuerst von Kimmerl[8] eingeführte Einteilung des AuBzw. zu verstehen.

Er geht aus von dem am wenigsten den einzelnen berührenden Zwang mit dem Inhalt, sich an eine bestimmte Einrichtung anzuschließen, d. h. die Vorrichtungen zu treffen, die eine jederzeitige Benutzung ermög-

[3] Siehe die Titel der Diss. von Alnor und Gaupp.

[4] Die Verwirrung wurde noch dadurch vergrößert, daß der Begriff „Bzw." auch zur Kennzeichnung der allgemeinen Zwangspflicht benutzt wurde (siehe Petri, a. a. O., S. 59).

[5] OVG 66, 159.

[6] Siehe Titel der Dissertation von Kimmerl, a. a. O.

[7] Kimmerl, BayGuVZ., 1931, 185.

[8] Kimmerl, Diss., S. 348.

lichen. Weiter als dieser „bloße Anschlußzwang[9]“ geht schon der „negative Anschlußzwang“, wonach eine Bedürfnisbefriedigung durch andere als eigene Einrichtungen der Gemeindeeinwohner unzulässig ist. Während sich aber hierbei der Zwang, wie schon der Name sagt, rein negativ ausdrückt, ist bei dem „positiven Anschlußzwang[10]“ der Gemeindeeinwohner verpflichtet, tatsächlich die betr. Einrichtung als solche zu benutzen. Auch der Besitz eigener Einrichtungen kann von dieser am weitesten gehenden Zwangspflicht nicht befreien[11].

Eine weitere Unterscheidung ergibt sich aus der Frage nach der Rechtsgrundlage für die Einführung eines AuBzw. Aus der verschiedenen gesetzlichen Regelung in den deutschen Ländern ergab sich die Unterscheidung in einen AuBzw., der durch PolVO, und einen, der durch Ortssatzung eingeführt worden war. Mit dieser Unterscheidung ist aber über die eigentliche Natur der Zwangspflicht nichts Wesentliches gesagt, denn, wie noch zu zeigen sein wird (siehe S. 17), kann die Einführung des AuBzw. aus polizeilichen Gesichtspunkten auch der Ortssatzung überlassen werden. Eine gerade für die rechtlichen Grundlagen wesentliche Unterscheidung ist die in einen „tatsächlichen“ und „rechtlichen“ AuBzw.[12]. Während der tatsächliche AuBzw. nur eine Folgeerscheinung einer Zwangslage ist, in der sich z. B. die Gemeindeeinwohner infolge der Schließung einer Anzahl Brunnen aus gesundheitspolizeilichen Gründen befinden (wodurch diese tatsächlich zur Benutzung der nichtgeschlossenen städtischen Brunnen gezwungen werden), bezweckt der rechtliche AuBzw. gerade die Schaffung einer Zwangspflicht selbst.

Jedoch kann auch hierbei das rechtliche Ziel verschieden sein, es kann der Abwehr einer polizeilichen Gefahr oder der Förderung der örtlichen Gemeinschaft dienen. Damit kommen wir zu einer für das Wesen des AuBzw. äußerst wichtigen Unterscheidung in einen polizeilichen und einen gemeindlichen AuBzw.[13], wichtig besonders deshalb, weil damit der Gegensatz des geltenden Reichsrechts zu den meisten Landesrechten am besten sichtbar gemacht werden kann. Während der gemeindliche AuBzw. über die Schranken der polizeilichen Aufgaben der Gefahrenabwehr hinausgeht und seinem Wesen nach nur von der Gemeinde selbst eingeführt werden kann, läßt der polizeiche AuBzw. eine Einführung sowohl durch die Polizei als auch die Gemeinde zu[14].

II. Der Anschluß- und Benutzungszwang nach der DGO.

Der Gefahr, daß der AuBzw., wie er für das geltende Recht im § 18 DGO niedergelegt ist, seiner Art und seinem Umfang nach verschieden ausgelegt werden könnte[15], ist der Gesetzgeber dadurch begegnet, daß er in dem Gesetz selbst, der amtlichen Begründung und der ersten AA. zum § 18 die rechtlichen Schranken des AuBzw. klargelegt hat.

---

[9] Jaekel, Diss., S. 14.

[10] Kimmerl, Diss., S. 347, nennt dies Fälle des „reinen“ Bzw.

[11] Jaekel, Diss., S. 14; Kimmerl, Diss., S. 347.

[12] Siehe Jaekel, S. 14.

[13] Jaekel, Diss., S. 16.

[14] So z. B. nach § 14 prGVerfGes.

[15] Wie es bei Art. 44 VI der BayerGO der Fall war, siehe dazu die Zusammenstellung bei Bohley, BayerGuVZ., 1931, Sp. 433.

Gehen wir von diesen für die Einordnung in die eben aufgezählten Arten des AuBzw. maßgebenden Bestimmungen aus, so ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 18 die Notwendigkeit, in bezug auf die nach dem Umfang verschiedenen Arten des Zwanges eine Unterscheidung zwischen dem Anschluß- und dem Benutzungszwang zu machen.

Die Begriffsbestimmung des Azw. (1. AA zu § 18 Ziff. 2) zeigt, daß dieser ein sog. bloßer Anschlußzwang im Sinne der oben erörterten wissenschaftlichen Einteilung nach dem Umfang ist, da hierdurch der Pflichtige zur Bereitstellung der die Benutzung ermöglichenden Einrichtungen gezwungen wird.

Aber auch die weitergehenden Möglichkeiten des negativen und positiven Anschlußzwanges sind im § 18 enthalten und unter dem Begriff „Benutzungszwang" dem „Anschlußzwang" gegenübergestellt. Diese Vereinigung von zwei an sich verschiedenen Arten des Rechts drückt sich auch noch in der Begriffsbestimmung der ersten AA, Ziff. 2, 1. Abs. aus, wonach der Bzw. zunächst die Pflicht zur Benutzung der Einrichtung (positiver Azw.), zugleich aber auch das Verbot der Benutzung ähnlicher Einrichtungen zur Bedürfnisbefriedigung (negativer Azw.) enthält. Wieweit im einzelnen der AuBzw. geht, ist bei der Betrachtung der geltenden Bestimmungen näher zu erläutern (siehe S. 39).

Auch die Einordnung in die nach der Art ihrer Entstehung verschiedenen Klassen des AuBzw. ergibt sich aus dem Gesetze selbst. Nach § 18 ist die Gemeinde zur Einführung des Zwanges durch Satzung berechtigt. Dieser AuBzw. zählt also zu den durch Ortssatzung entstehenden Zwangsrechten.

Die Satzung wird aber nicht nur von der Gemeinde erlassen, um fremde Interessen — etwa die der Polizei[16] — zu vertreten, sie handelt vielmehr hier als Vertreterin der Interessen der örtlichen Gemeinschaft, wenn ein dringendes öffentliches Bedürfnis für die Einführung besteht. Der AuBzw. des § 18 ist also seinem Wesen nach ein gemeindlicher, nicht ein polizeilicher.

Daraus erhellt, daß nach der oft innerlich widerspruchsvollen Ausgestaltung dieses Rechts in den bisherigen Bestimmungen der Ländergemeindeordnungen[17] der AuBzw. — wenn wir hier zunächst nur von der Einordnung in die verschiedenen Einteilungsarten ausgehen — eine sinnvolle und in Form und Inhalt übereinstimmende Ausgestaltung in der DGO vom 30. 1. 1935 gefunden hat.

Dieser AuBzw. dient den Interessen der örtlichen Gemeinschaft, insbesondere der öffentlichen Gesundheitspflege, dementsprechend erfolgt die Einführung durch die „Repräsentantin der in der örtlichen Gemeinschaft zusammengeschlossenen Kräfte" (§ 1 DGO), die Gemeinde selbst.

III. Die rechtlich maßgebenden Hauptmerkmale des Anschluß- und Benutzungszwanges nach geltendem Recht.

Die Erörterung der verschiedenen Arten des AuBzw. und besonders die Ausgestaltung dieses Rechts nach der DGO gibt uns die Möglichkeit,

[16] So in § 14 prGemVerfGes., siehe dazu AA zum § 14 des prGemVerfGes. (RdErl. des MdI vom 26. 2. 34) in MBliV, S. 271.

[17] So wurde ein polizeilicher AuBzw. durch die Gemeinden in Bremen, Lippe und in Preußen nach dem Gemeindeverfassungsgesetz eingeführt, siehe unten S. 18 f.

die für die rechtliche Erkenntnis des AuBzw. nach geltendem Recht wesentlichen Merkmale[18] herauszustellen.

Zwei Grundsätze sind es, die in ihrer Verbindung dem AuBzw. nach geltendem Recht die kennzeichnende Prägung verleihen:

1. bei den der Volksgesundheit dienenden Einrichtungen erfordert die Gemeinschaft den unbedingten Vorrang[19];
2. die Gemeinde als die Vertreterin der örtlichen Gemeinschaft kann daher widerstrebende Elemente dazu zwingen, wenn es dem öffentlichen Bedürfnis entspricht, sich dieser Einrichtungen zu bedienen[19].

Von diesen Hauptmerkmalen, der der Volksgesundheit dienenden Einrichtung und des Zwangscharakters dieses Rechts, aus ergeben sich die einzelnen Kennzeichen des AuBzw.

Das, was den AuBzw. schon seiner äußerlichen Bezeichnung nach von anderen Rechtsinstituten unterscheidet, ist der Zwangscharakter[20]. Durch diese Möglichkeit, die Benutzung ihrer Einrichtungen mit gesetzlichen Zwangsmitteln[21] anzuordnen, hat die Gemeinde in diesem Falle eine sonst vornehmlich der Polizei zustehende Machtbefugnis erhalten. Die Einführung des AuBzw. steht der Gemeinde damit nicht auf Grund ihrer allgemeinen Satzungsbefugnis (§ 3 DGO) zu[22], ihre Voraussetzungen sind vielmehr in einer besonderen Bestimmung des Gesetzes geregelt.

Nur auf Grund dieser gesetzlichen Regelung des § 18 DGO kann der AuBzw. angeordnet werden[23]. Diese Ausschließlichkeit der Regelung des Rechtes in der DGO verbietet es daher, Auslegungsgrundsätze aus anderen Rechtsgebieten, insbesondere dem des Polizeirechts (siehe oben S. 10), für die rechtliche Beurteilung zu entnehmen. Die abschließende Regelung folgt sowohl aus dem Gesichtspunkt der zwangsmäßigen Durchsetzung als auch den Erfordernissen der öffentlichen Gesundheitspflege heraus. Denn einmal bedarf ein solcher AuBzw. immer einer entsprechenden gesetzlichen Bestimmung[24], da sonst die Gefahr der Überspannung des Zwangs vom Standpunkt der Gemeinde aus besteht; wenn die Zwangspflicht aber im Rahmen dieser gesetzlichen Ermächtigung eingeführt wird, so soll allein maßgebend sein das „dringende öffentliche Bedürfnis", das die Einführung des Zwangs bei Einrichtungen volksgesundheitlicher Art fordert.

Maßgebend für den Umfang der Zwangspflicht ist daher, daß sie nur bei Einrichtungen zulässig ist, die der Volksgesundheit nach Art der im Gesetz beispielhaft genannten dienen (siehe unten S. 30).

Aber auch ein dringendes Bedürfnis der örtlichen Gemeinschaft kann es nicht rechtfertigen, daß der einzelne in unbilliger Weise belastet wird[25].

---

[18] Dabei sollen die Voraussetzungen der Einführung des AuBzw. nicht näher untersucht werden, da dies unten S. 26 zu geschehen hat.

[19] Amtl. Begr. zu § 18 Abs. 2.

[20] Im Bayer. Recht kam dieses Merkmal noch mehr zum Ausdruck in den Bezeichnungen „Zwangsbenützung", „Zwangspflicht zur Benützung", siehe oben S. 8.

[21] Über den Zwang als das „wesentlichste Moment einer Zwangsbenützung" siehe Kimmerl, Diss., S. 342.

[22] So in Sachsen, siehe unten S. 20.

[23] Hier und auch im folgenden wird nur der AuBzw. an Einrichtungen der Gemeinde behandelt, inwieweit das Recht bei Einrichtungen der Gemeindeverbände ausgeübt werden kann, siehe die Ausführungen auf S. 73 ff.

[24] Köttgen, Dt. Verw., S. 163; Fleiner, Institutionen, S. 335; VGH 20, 21.

[25] Siehe amtl. Begr. zu § 18 Abs. 3.

Dem AuBzw. muß daher ein öffentlich-rechtliches Anschluß- und Benutzungsrecht des einzelnen gegenüber der Gemeinde entsprechen (siehe unten S. 53), bei dessen Verletzung dem Berechtigten die Rechtsmittel der §§ 29, 30 DGO offen stehen. Beide Rechte, das Zwangsrecht der Gemeinde und das Benutzungsrecht der Einwohner und der ihnen in § 17 gleichgestellten Personen, sind derartig rechtlich miteinander verbunden, daß die aus dem AuBzw. fließenden Verpflichtungen nur dann geltend gemacht werden können, wenn dieses öffentlich-rechtliche Anschluß- und Benutzungsrecht gesichert ist.

Dem Ausspruch des AuBzw. in der Satzung entspricht daher die Widmung dieser Einrichtung zur öffentlich-rechtlichen Benutzung (siehe unten S. 53). Nur wenn derart ausdrücklich das Benutzungsrecht öffentlich-rechtlich gewährleistet ist, kann die Zwangspflicht eingeführt werden. Diese Widmung ist von besonderer Bedeutung, wenn der AuBzw. an private Unternehmen eingeführt werden soll; auch dann steht dem Benutzer gegen die Gemeinde ein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Benutzung dieser Einrichtung zu (siehe unten S. 54).

Fassen wir die so gewonnenen Hauptmerkmale des Rechts des Anschluß- und Benutzungszwanges nach geltendem Recht kurz zusammen, so ergibt sich, daß als rechtlich maßgebend

der Zwangscharakter des Rechts anzusehen ist (1. Merkmal),

der den Einrichtungen volksgesundheitlicher Art bei dringendem öffentlichen Bedürfnis (2. Merkmal)

auf Grund der ausschließlichen Gesetzesgrundlage der DGO beigelegt werden kann (3. Merkmal),

wenn die Satzung die allgemeine Zurverfügungstellung der Einrichtung ausgesprochen hat (4. Merkmal),

und damit der Pflicht ein Recht zum Anschluß und zur Benutzung für alle Einwohner und die ihnen im § 17 gleichgestellten Personen (5. Merkmal)

entspricht.

Zweites Kapitel.

DIE GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DES ANSCHLUSS- UND BENUTZUNGSZWANGES.

§ 3. Die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse für die Ausbildung des Rechts in der Rechtsprechung.

Während bisher allgemein davon ausgegangen wurde, daß auf Grund der äußeren Verschiedenheit des Gemeinderechts der deutschen Länder auch die Regelung des AuBzw. eine in jedem Lande in sich abgeschlossene Entwicklung durchgemacht hätte[1], soll hier der Versuch gemacht werden, die dem deutschen Gemeinderecht gemeinsamen Grundlagen und die von ihnen ausgehenden Entwicklungslinien aufzuzeichnen. Die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen deutschen Ländern reihen sich bei einer derartigen Betrachtungsweise organisch in die gemeinsame Fortentwicklung des Rechts ein, dessen Abschluß durch die für alle deutschen Gemeinden geltende DGO gebildet wird.

Wie selten klar in ähnlichen Fällen können wir die Entwicklung des Anschluß- und Benutzungszwanges, wenigstens soweit sie für die heutige Rechtslage von Bedeutung ist, bis in ihre Anfänge zurückverfolgen. Die eigentliche Ursache für die Einführung des AuBzw. in das Rechtsleben der Gemeinden (und Gemeindeverbände, siehe darüber Näheres unten S. 73) ist in der großen wirtschaftlichen Entwicklung im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts und in der dadurch veranlaßten Zusammenballung vorher nie gekannter Massen von Menschen in den Städten zu sehen. Durch das Wohnen in den kaum den geringsten hygienischen Ansprüchen genügenden Mietskasernen entstanden für die Einwohner gesundheitliche Gefahren auf dem Gebiete der Wasserversorgung, Kanalisation und des Abfuhrwesens, die nach den damals zugleich entwickelten technischen Möglichkeiten nur durch einheitliche, unter behördliche Kontrolle gestellte Einrichtungen gebannt werden konnten[2].

Da also schon durch die Überlassung dieser Einrichtungen an Private gesundheitliche Gefahren für die Allgemeinheit entstehen konnten, mußten die Gemeinden einheitliche Einrichtungen unter ihrer Kontrolle einrichten. Diese aus der gemeindlichen Allzuständigkeit[3] ohne besondere gesetzliche Bestimmung sich ergebende Verpflichtung wurde dann unter dem Zwang der tatsächlichen Verhältnisse reichsrechtlich festgelegt in dem Gesetz betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. 6. 1900 (RGBl. S. 306). Nach § 35 dieses Gesetzes sind die

[1] Jaekel, Diss., S. 36 ff.; Meckel, Diss., S. 11 ff.
[2] Gaupp, Diss., S. 22.
[3] Siehe OVG 12, 158.

Gemeinden u. U. zur Herstellung von Wasserleitung, Kanalisation und Müllabfuhr gesetzlich verpflichtet[4].

Damit hatte man aber noch keine Rechtsgrundlage dafür geschaffen, daß allgemein jeder Einwohner verpflichtet werden konnte, sich dieser Anstalten auch zu bedienen. Das war aber die Voraussetzung für einen Erfolg der im volksgesundheitlichen Interesse durchgeführten Maßnahmen. Nach den damals geltenden Städte- und Landgemeindeordnungen konnte ein Ortsstatut nur kommunale Angelegenheiten regeln[5]. Dazu rechnete man zwar die Zurverfügungstellung der öffentlichen gemeindlichen Einrichtungen in einer Ortssatzung (z. B. gemäß § 11 östl. StO), jedoch nicht die Ausübung eines Zwanges. Denn, so sagte man, einen Zwang dürfte die Gemeinde nur ausüben, wenn der übergeordnete Staat seine Zwangsmittel zur Verfügung stellte[6]. Die Zulässigkeit eines solchen Zwanges war aber in den Gemeindeordnungen der deutschen Länder nicht vorgesehen. Den Gemeindeeinwohnern stand danach wohl ein Mitbenutzungsrecht an den Gemeindeanstalten zu, ihnen war aber eine Mitbenutzungspflicht nicht auferlegt[7]. Wenn eine Gemeinde trotzdem diesen Zwiespalt zwischen den Notwendigkeiten einer einheitlichen Regelung der Wasserleitung, Kanalisation und Unratabfuhr und der Begrenztheit der rechtlichen Zulässigkeit eines Zwanges durch den Erlaß eines Ortsstatuts zu überbrücken versuchte, so mußte diese örtliche Rechtsbestimmung von der Rechtsprechung für ungültig erklärt werden[8] mit der Begründung, „daß eine Stadt, die ihren Angehörigen die Benutzung kommunaler Anstalten vorschreibe, den ihr zustehenden Rahmen überschreite und in die Privatwirtschaft der Korporationsmitglieder eingreife[9]".

Nachdem diese Möglichkeit an den Grenzen der gemeindlichen Autonomie gescheitert war[10], fand man als letzte Möglichkeit zur Durchführung einer Zwangspflicht die Übertragung an die Polizei, also in erster Linie die Ortspolizeibehörde[11].

Da die Regelung des Polizeirechts in allen Ländern verschieden war, mußte man die Rechtsgrundlage für ein polizeiliches Einschreiten in den Bestimmungen der einzelnen Länder suchen. Einfach war die Begründung dort, wo auf Grund einer Generalklausel die Polizei die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlichen Maßnahmen treffen konnte. So hielt man in dem größten einheitlichen Rechtsgebiet, in Preußen, die Einführung eines AuBzw. auf Grund des § 10 II 17 ALR. für zulässig, wenn dieser aus der Aufgabe der Gefahrenabwehr heraus notwendig war[12]. Wo dagegen der Grundsatz der Spezialdelegation galt (z. B. in Bayern), mußte man für jede Einrichtung eine besondere gesetzliche Norm als Grundlage für die Einführung der Zwangs-

---

[4] Siehe unten S. 46.
[5] Hatschek, Institutionen des Dt. u. Pr. VerwRechts, S. 56.
[6] Müller, Stusev., 1926, S. 36.
[7] Buder, Der Bayer. Bürgermeister, 1935, S. 392.
[8] OVG 26, 43 ff.; 28, 354 ff.; 53, 102 ff.; KGJ 21, C., 65 ff.; DJZ 14, S. 549 ff.; VGH 21, 14; Kimmerl, Diss., S. 344.
[9] OVG vom 9. 1. 94, E. 26, S. 52 f.; Alnor, Diss., S. 20.
[10] Boldt, a. a. O., S. 31.
[11] Müller, a. a. O., S. 37.
[12] Müller, a. a. O., S. 37.

pflicht finden[13]. Als besondere gesetzliche Grundlage fand man für die Einführung z. B. in Bayern Bestimmungen in dem Übertretungsteil des RStGB und im bayer. PolStGB[14].

Da alle diese Regelungen an landesrechtliche Bestimmungen anknüpften, tauchten die ersten Bedenken gegen die Zulässigkeit derartiger polizeilicher Anordnungen deswegen auf, weil die Vereinbarkeit mit dem § 1 der RGewO bezweifelt wurde.

In einem grundlegenden und für die ganze weitere Entwicklung bahnbrechenden Gutachten vom 23. 4. 1892 stellte sich das Reichsjustizamt auf den Standpunkt, daß der Benutzungszwang bei der gemeindlichen Fäkalienabfuhr nicht gegen die §§ 1, 37 der RGewO verstoße[15]. Darauf fußt auch der preußische Erlaß vom 16. 1. 1894 (MBliVerw. S. 29) und das Kommunikat des sächsischen MdI vom 25. 3. 1893[16], die die Einführung polizeilichen Zwangs zur Benutzung von kommunalen Abfuhranstalten bzw. Bestattungsunternehmen für zulässig halten. Eins der ersten Urteile, das diese Rechtsansicht in der Rechtsprechung vertrat, ist das des OLG Dresden vom 30. 5. 1891[17], auf das aufbauend dann in über vierzigjähriger Entwicklung die Voraussetzungen für die Einführung eines AuBzw. durch Polizeiverordnung festgelegt wurden.

Danach war die Einführung eines AuBzw. nur dann zulässig, wenn die Einrichtung von der Gemeinde kraft öffentlichen Rechts zur Verfügung gestellt wurde[18]. Dem Anschlußzwang mußte ein öffentlich-rechtliches Anschlußrecht entsprechen[19]. Wenn also z. B. in Preußen auch die Voraussetzungen eines polizeilichen Einschreitens gemäß § 10 II 17 ALR in Verbindung mit § 6 PVG von 1850 gegeben waren, so konnte ein AuBzw. an solche Einrichtungen nur dort durch Polizeiverordnung eingeführt werden, wo die Gemeinde die Verpflichtung übernommen hatte, diese den Gemeindeangehörigen öffentlich-rechtlich zur Verfügung zu stellen[20].

An dieser Rspr., besonders des OVG, wurde aber schon bald von einigen Kritik geübt. Denn wenn auch zunächst rechtliche Ursache für die Einführung des polizeilichen AuBzw. die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung war, die gemeindliche Einrichtung also insoweit nur die tatsächliche Voraussetzung bildete, machte sich doch allmählich eine Tendenz dahin bemerkbar, daß die Polizei ganz allgemein die Benutzung aller derjenigen Einrichtungen, die öffentlich-rechtlich zur Verfügung gestellt waren, erzwingen konnte[21].

---

[13] Grundsätzliche Formulierung in VGH 20, 24; Kimmerl, Diss., S. 343.

[14] §§ 336 Ziff. 10, 368 Ziff. 8, 367 Ziff. 7 RStGB.

[15] Reger, 13, 116.

[16] Reger, 13, 353.

[17] Reger, 12, 229 ff.

[18] Von Meyeren, Wasserleitung usw., S. 10; OVG 26, 55; PrVBl. 16, 307; 21, 214.

[19] OVG 61, 243; Fleiner, Institutionen, S. 335.

[20] Über die Form dieser Zurverfügungstellung bestand bei den höchsten Gerichten Preußens verschiedene Meinung. Nach dem Kammergericht mußte die Verpflichtung der Gemeinde auf einem Ortsstatut beruhen (KG in PrVBl. 49, 1049 und dort zit. E.). Nach OVG war auch eine Zurverfügungstellung durch konkludente Handlung genügend (PrVBl. 32, 29; 20, 22; v, Meyeren, Wasserleitung, S. 10).

[21] Wolzendorff, VerwA. 1913, S. 522; Alnor, Diss., 106. Siehe jedoch über die spätere Wandlung der Rspr. unten S. 21.

§ 4. Die gesetzliche Verankerung des Anschluß- und Benutzungszwanges.

Im allgemeinen wurde jedoch diese Rechtsprechung, wenigstens soweit sie sich auf die „polizeilichen Anstalten[22]", Wasserleitung, Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung bezog, in der Wissenschaft gebilligt[23]. Andererseits konnte aber auch nicht verkannt werden, daß der eigentliche Zweck nur auf einem Umweg juristischer Konstruktionen erreicht wurde, so daß auch von den positiven Beurteilern eine gesetzliche Regelung dieser Frage befürwortet wurde.

I. Die Entwürfe für eine preußische Städte- und Landgemeindeordnung.

Da die Entwicklung dieser Rechtsprechung zum größten Teil vom pr.OVG ausging, ist es verständlich, daß die ersten Reformvorschläge auch für das preußische Recht[24] gemacht wurden.

Diese zielten darauf hin, die Zersplitterung der Zuständigkeiten für die Einführung der Zwangspflicht durch die Vereinigung in der Hand der Gemeinde zu beseitigen. An den polizeilichen Gründen der Einführung wollte man dagegen nichts ändern, da man der Meinung war, daß „die Rechtsprechung des OVG den § 10 II 17 ALR mit vollem Verständnis für die Bedürfnisse der großstädtischen Entwicklung so interpretiert hätte, daß er eine ausreichende Handhabe biete, um die Hauseinwohner zum Anschluß ihrer Kanalisation und Wasserleitung zu zwingen[25]". Es handelte sich also m. a. W. um die Möglichkeit einer Zuständigkeitsvereinfachung[26]. Dafür stand zunächst die Möglichkeit zur Verfügung, polizeiliche Befugnisse an die Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit zu übertragen. Dieser von Preuß[27] und Anschütz[28] vertretene Vorschlag hat es aber nicht zu einer näheren Formulierung gebracht.

Von unmittelbar praktischer Bedeutung für die ganze künftige Entwicklung des AuBzw. war der Vorschlag von Drews, dieses Gebiet der polizeilichen Zuständigkeit zu entziehen und der Gemeinde zu überlassen[25]. Anlaß zu diesem Vorschlag bot die in Preußen beabsichtigte Verwaltungsreform, mit deren Vorbereitung Drews als Kommissar betraut worden war[29]. Bei dieser Gelegenheit wollte Drews die umständliche Zweiteilung zwischen Gemeinde und Polizei beseitigen und der Gemeinde selbst das Recht beilegen, durch Ortsstatut den AuBzw. einzuführen. Das grundsätzlich Neue an diesem Vorschlag war, daß die Gemeinden mit eigenen Zwangsrechten ausgestattet wurden, deren rechtliche Natur allerdings zweifelhaft war[30].

Der erste, in Gesetzesparagraphen niedergelegte Vorschlag, die Einführung des AuBzw. den Gemeinden selbst zu überlassen, lautete demnach:

---

[22] Siehe Schulz, Diss., S. 13 f.

[23] Anderer Ansicht Alnor, Diss.; Gaupp, Diss.; Wolzendorff, a. a. O.

[24] Wo die Einführung auf einer Spezialermächtigung, wie z. B. in Bayern, beruhte, konnten derartige Zweifel an einer rechtlichen Zulässigkeit nicht entstehen.

[25] Drews, Grundzüge einer Verwaltungsreform, S. 45.

[26] Alnor, Diss., S. 109.

[27] Festgabe für Gierke, 1910, I, S. 245.

[28] Festschrift für Brunner, 1914, S. 399.

[29] Durch Allerhöchste KO vom 19. 1. 1917.

[30] Während Hatschek, Institutionen, S. 288, von „Polizei" spricht, nennt Drews, S. 46, dies „Maßnahmen nach Analogie der poliz. Verfgg.".

„Die Gemeinden und Gemeindeverbände[31] sind befugt, in Ortsstatuten über solche gemeindlichen Anstalten und Einrichtungen, die der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dienen (Kanalisation, Wasserleitung, Abfuhrwesen, öffentliches Anschlagwesen, Anbringung von Straßenschildern und Hausnummern), vorzuschreiben, daß beim Vorliegen bestimmter, im Ortsstatut genau anzugebender Voraussetzungen alle Einwohner oder bestimmte Klassen von Einwohnern verpflichtet sind, sich dieser Anstalten oder Einrichtungen zu bedienen, sowie auch die betr. Teile dieser Anstalten und Einrichtungen auf ihre Kosten herzurichten und zu unterhalten[32]."

Da nach § 2 desselben Vorschlags alle früheren, denselben Gegenstand betr. PolVOen außer Kraft treten und neue nicht mehr erlassen werden sollten, war insofern „die Einheit der öffentlichen Verwaltung" hergestellt[33].

Ähnlich lautete der öffentliche Vorentwurf von 1922[34], der als Vorbild für die Regelung im Gemeinderecht Bremens gedient hat (siehe S. 19). Wenn auch nach der fast gleichlautenden Regierungsvorlage für eine Preußische StO und LGO (§§ 74 bzw. 65[35]) diese weite Fassung des „Sich-Bedienen-Müssens" gestattete, sowohl den Anschluß- als auch den Benutzungszwang einzuführen, so war doch eine Lösung des Problems insoweit nur unbefriedigend gelungen, als auch danach der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für die anschlußberechtigte Einrichtung bestimmend sein mußte. Dieser polizeiliche Begriff konnte aber, wie Alnor (S. 114) zutreffend bemerkt, nur denselben Inhalt haben, wie im Polizeirecht selbst. Diese Einschränkung innerhalb des Rahmens des § 10 II 17 ALR war aber bei der Entwicklung der bisherigen Rspr. gerade als ein Mangel empfunden worden, der durch eine Erweiterung der Voraussetzungen beseitigt werden mußte[36]. Man wollte zwar nicht allgemein für alle Einrichtungen und Anstalten der Gemeinde den AuBzw. für zulässig halten[37], aber doch den Kreis auf die Gebiete erweitern, an deren Übernahme durch die Gemeinde ein Allgemeininteresse bestand, besonders auf die großen Zwecke der Volksgesundheit[38]. Dieses Betonen der Interessen der öffentlichen Gesundheit, das in dem Entwurf der pr.StO nie zum Ausdruck gekommen war, rechtfertigte sich aus der Ausdehnung der Rspr., besonders des OVG: Nicht die Zwecke der Gefahrenabwehr als solche waren allein für die Einführung der Zwangspflicht für Kanalisation, Müllabfuhr, Straßenreinigung, Wasserleitung, Bestattungswesen maßgebend, gemeinsam war allen diesen Einrichtungen das Inter-

---

[31] Siehe dazu unten S. 73.

[32] Drews, S. 46, § 1.

[33] Siehe dagegen die Regelung in der DGO unten S. 64.

[34] Herausgegeben im MdI vom Präs. des OVG in Stier-Somlo, Hdb. der Kom-Verf. u. Verw., Bd. I, Ergbd. 1922, S. 18 f.

[35] Bericht des 22. Ausschusses über den Entwurf zu einer pr.StO, pr. LT., 1. Wahlperiode, 1. Tagung 1921/24, Drucksachen Nr. 8320 A.

[36] Alnor, Diss., S. 114; anderer Ansicht dagegen Drews, S. 46.

[37] Die Anregung des Preußischen Städtetages, die Worte „öffentliche Ordnung und Sicherheit" durch „das Gemeinwohl" zu ersetzen, war — wohl als zu unbestimmt — abgelehnt worden.

[38] Gaupp, Diss., S. 58.

esse der Volksgesundheit, wenn dieser Grund auch zunächst nicht als ausschlaggebend angegeben wurde[39].

Diese Erwägungen hat die braunschweigische Gemeindegesetzgebung des Jahres 1924, die sich im übrigen eng an die preußische Regierungsvorlage anlehnte[40], berücksichtigt. Sie stellt im § 116 des StO und im § 124 der LGO[41] als Voraussetzung für die Einführung des „Sich-Bedienen-Müssens" neben dem Erfordernis der öffentlichen Ordnung und Sicherheit das der öffentlichen Gesundheitspflege auf.

Gesetzliche Geltung hat die Regelung des AuBzw. nach der preußischen Regierungsvorlage durch die Übernahme in das Gemeinderecht der Freien und Hansestadt Bremen erlangt, nach deren StO und LGO die Gemeinden das Recht erhielten, zu bestimmen, daß die Einwohner sich ganz allgemein der gemeindlichen Einrichtungen „zu bedienen hätten[42]".

In Preußen dagegen hielt man diese Fassung noch für zu weit, man fürchtete die Willkür der von dem Staat weitgehend unabhängigen Bürgermeister und Stadtverordnetenversammlungen[43]. So wurde in den Verhandlungen und Abstimmungen des 22. Ausschusses des preußischen Landtages der Kreis auf vier aufgeführte Einrichtungen (Kanalisation, Wasserleitung, Müllabfuhr und Straßenreinigung) beschränkt[43].

Doch weder dieser Entwurf noch der 1925 von Herold und Genossen eingebrachte Antrag brachte es zur gesetzlichen Geltung in Preußen[44].

Wie die Regierungsvorlage diente aber auch diese Fassung als Vorlage für die Gemeindegesetzgebung eines anderen deutschen Landes. Das Gemeindeverfassungsgesetz des Landes Lippe vom 1. 12. 1927[45], das in seinem Aufbau und seinen wesentlichen Bestimmungen sich eng an die preußischen Entwürfe anschloß, übernahm in seinem § 79 den § 74 des preußischen Entwurfs in der Fassung der dritten Lesung[46].

II. Ihre Verwirklichung in den Gemeindeordnungen anderer deutscher Länder.

Darüber hinaus ist der § 74 des Entwurfs von unmittelbarer Bedeutung für die Neugestaltung des Rechts in Bayern gewesen. Obwohl die

---

[39] Stellenweise in der Rspr. aufgeführt, z. B. KG 21, C. 65; RG 84, 96; Gutachten des RJAmts vom 23. 4. 1892 (Reger, 13, 116).

[40] Grotewohl, Die Verf. u. Verw. der Gemeinden im Freistaat Braunschweig, S. 109, 132; Die Gemeinde, 1924, S. 482.

[41] GuVBl. 1924, Nr. 180, S. 271; Nr. 191, S. 291.

[42] § 80 der StO für die bremischen Hafenstädte vom 23. 5. 1922 (GVBl. S. 243 ff.); § 63 der LGO vom 20. 4. 1923 (GVBl., S. 199). Diese Bestimmungen sind durch die DGO zunächst noch nicht außer Kraft gesetzt worden, siehe unten S. 25.

[43] Siehe Beschlüsse des Ausschusses in den verschiedenen Lesungen, Drucksachen Nr. 8320 BCD; Bericht des 22. Ausschusses über den Entwurf zu einer pr. LGO, pr. LT., 1. Wahlp., 1. Tagung 1921/4, Drucks. Nr. 8321 A, und Beschlüsse, Drucks. Nr. 8321 BCD.

[44] Bericht des 21. Ausschusses über den Urantrag des Abgeordneten Herold und Genossen auf Annahme des Entwurfs für eine pr. StO., pr. LT., 2. Wahlp., 1. Tagung 1925/6, Drucks. Nr. 1978 A; Zusammenstellung der Ausschußbeschlüsse in 1. und 2. Lesung, Drucks. Nr. 1978 B und C.

[45] LandVOen, Bd. XXX, S. 303 ff.

[46] „Die Gemeinden sind berechtigt, sofern es die öffentliche Ordnung und Sicherheit erfordert, durch Ortssatzung für sämtliche im Gemeindegebiet belegenen Grundstücke den Anschlußzwang an die Kanalisation, Wasserleitung, Müllabfuhr und Straßenreinigung vorzuschreiben." Siehe dazu Petri, Gemeinde-VerfGes. für das Land Lippe, S. 6, 55.

rechtliche Begründung der Einführung des AuBzw. durch Polizeiverordnung von der in Preußen angewandten dadurch grundsätzlich verschieden war, daß nicht die Generalklausel, sondern Einzelnormen, besonders des bayer. PolStGB, als Grundlage dienten, empfand man auch hier den Mangel, der in der Zweiteilung der Zuständigkeit lag[47]. Während zunächst Bestrebungen im Gange waren, in Anlehnung an den § 74 der preußischen Regierungsvorlage für eine StO (siehe oben S. 18) den AuBzw. für alle gemeinnützigen Einrichtungen vorzusehen, wenn es das allgemeine Wohl erforderte[48], entschied sich der bayer. Gesetzgeber schließlich in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den Beschlüssen des preußischen Landtags in zweiter Lesung dafür, bestimmte Einrichtungen als anschlußberechtigte zu bezeichnen[49]. Wie in Preußen für den endgültigen Entwurf in der Fassung der dritten Lesung war auch für die endgültige Fassung dieses Art. 44 VI der bayer. GO vom 17. 5. 1927[50] der Gedanke maßgebend, daß man die vom staatlichen Einfluß ziemlich unabhängigen Bürgermeister nicht mit so weitgehenden Rechten ausstatten wollte[51], wie es in dem § 74 der preußischen Regierungsvorlage vorgesehen war (siehe oben S. 18). Zwar war in Art. 44 VI als Voraussetzung für die Einführung des AuBzw. oder wie es in Bayern genannt wurde, der „Zwangsbenützung", nur die Aufstellung von gleichen Benutzungsbedingungen, also anders als in § 74 des preußischen Entwurfs nicht die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit erforderlich, doch wurden der praktischen Anwendung durch die Auslegung dieser Bestimmungen enge Schranken gezogen (siehe S. 9).

Die schon oben angeführten Mißstände, die sich aus einer Beschränkung auf genau aufgezählte Einrichtungen und auf die Einführung nur aus polizeilichen Gründen ergaben — mit Ausnahme des preußischen Entwurfs, der braunschweigischen StO und der bayerischen Regelung —, versuchte Thüringen in seiner Gemeinde- und Kreisordnung (GKO vom 8. 7. 1926/22. 7. 1930, GS S. 123/148) dadurch zu vermeiden, daß es die allgemeine Fassung, wie sie in Braunschweig verwandt wurde, und die Einzelaufzählung vereinigte. § 98 der thüringischen GKO[52] läßt danach

---

[47] S. 74 der Begründung zum Regierungsentwurf für eine GO, bayer. Lt., 3. Tagung 1925/6, Beilage 1985.

[48] So Selbstverwaltungsausschuß des bayer. Städtebundes, angeführt bei Kimmerl., Diss., S. 352.

[49] Bohley, a. a. O., S. 438.

[50] „Die Gemeinden können durch Satzung die Benützung gemeindlicher Wasserleitungen, Kanalisationen und Schlachthöfe sowie gemeindlicher Anstalten zur Beseitigung des Unrats und zur Straßenreinigung zur Zwangspflicht machen, wenn für alle Beteiligten, unabhängig von der örtlichen Lage, gleiche Bedingungen der Benützung aufgestellt werden. Die Satzung, einschl. der Gebührenerhebung, bedarf der Genehmigung der Staatsaufsichtsbehörde. Die Bestimmungen der Abs. I bis V gelten entsprechend." Art. 44 VI der bayer. GO (GVBl., S. 293).

[51] Pranz, Diss., S. 17.

[52] „Die Gemeinden sind berechtigt, sofern es überwiegende Gründe des gemeinen Wohls, insbesondere die öffentliche Ordnung und Sicherheit erfordern, durch Ortsgesetz vorzuschreiben, daß sich ihre Einwohner bestimmter gemeinnütziger, öffentlicher Anstalten, Einrichtungen oder Betriebe der Gemeinde zu bedienen haben.

Insbesondere kann der Anschluß- oder Benutzungszwang für Kanalisation, Wasserleitung, Straßenreinigung und Müllabfuhr vorgeschrieben werden."

Siehe Zieger, GKO für Thüringen, 2. Aufl., 1930, S. 9.

die Einführung des „Sich-bedienen-müssens“ ganz allgemein für gemeinnützige öffentliche Einrichtungen zu, unterstellt aber die Gemeinnützigkeit dann, wenn es die öffentliche Ordnung und Sicherheit erfordert, und stellt weiter eine gesetzliche Vermutung dafür auf, daß diese polizeilichen Gründe allgemein bei den dort aufgeführten vier Einrichtungen vorhanden seien[53]. Wenn auch im Schrifttum versucht wurde, diese Verwendung der gesetzlichen Vorschrift als praktisch vorwiegend in Betracht kommend in den Vordergrund zu stellen und damit die „Gefährlichkeit des weiten Umfangs des Rechts[54]“ zu verkleinern, so wurde sie im allgemeinen in wissenschaftlichen Darlegungen doch als die dem Gemeinschaftsleben am besten entsprechende Regelung der Länder-Gemeindeordnungen bezeichnet[55].

Eine ähnlich weitgehende Befugnis zur Anordnung des AuBzw. hielt man in Sachsen für die Gemeinden nach der sächsischen GO vom 15. 6. 1925 (GBl., S. 136) auch ohne gesetzliche Grundlage schon auf Grund der allgemeinen Selbstverwaltungszuständigkeit (§ 4 sächs. GO) für gegeben[56]. Die Einführung des AuBzw. war hier nicht an besondere Einrichtungen gebunden, sie konnte auch über die Wahrung polizeilich zu schützender Interessen hinaus zur positiven Förderung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft auferlegt werden. Weil diese Regelung jedoch keine gesetzliche, nähere Umschreibung gefunden hatte, konnte sie für die allgemeine Entwicklung des AuBzw. im deutschen Verwaltungsrecht nicht von Bedeutung sein, da in anderen Ländern den Gemeinden keine derartige allgemeine Selbstverwaltungszuständigkeit gegeben war[57].

III. Die weitere Entwicklung des Anschluß- und Benutzungszwanges bis zur DGO.

Eine Vereinigung der Bestimmungen der preußischen Regierungsvorlage und des preußischen Entwurfs in der Fassung der 3. Lesung wie in der th. GKO findet sich in dem ersten Vorschlag für eine reichsrechtliche Regelung. § 44 des 2. Entwurfs einer Reichsstädteordnung von 1930[58] enthält den Vorschlag, der schon in dem Abänderungsantrag des preußischen Städtetages zu dem preußischen Entwurf von 1922 (siehe oben S. 18) gemacht worden war, nämlich die Voraussetzungen für die Einführung des AuBzw. so zu gestalten, daß das Erfordernis des „Gemeinwohls“ genügend war. Wie in § 98 th. GKO versuchte man auch in § 44 des Entwurfs einer allzu weiten Anwendung durch eine beispielhafte Aufzählung vorzubeugen. Als Kompromiß hatte er also zwei verschiedene Lösungen in einer vereinigt, was für die praktische Handhabung den Nachteil einer großen Unsicherheit hat (siehe S. 27).

Während also die in den preußischen Entwürfen enthaltenen Bestimmungen über den AuBzw. in mehreren deutschen Ländern in verschiedener Form ihre gesetzliche Verwirklichung fanden, blieb es in Preußen

---

[53] Siehe Zieger, GKO für Thüringen, S. 185.
[54] Zieger, ThGuKrZ., 1930, S. 130.
[55] Jaekel, Diss., S. 49, 50.
[56] Kunz-Guba-Theißig, Kommentar zur DGO, S. 89; sächs. OVG, Jhb. 12, 213.
[57] § 4 II 2 sächsGO; siehe dazu Hook, Diss., S. 18.
[58] Schriftenreihe des Dt. Städtetages, 1931, Heft 11.

selbst[59] bei der schon früher als unbefriedigend anerkannten Lösung der Zweiteilung der Zuständigkeit. Doch wandelte sich infolge der wissenschaftlichen Kritik allmählich die Rspr. und ließ nur rein polizeiliche Gesichtspunkte für die Gültigkeit der den AuBzw. anordnenden PolVO zu[60]. Nach dem Inkrafttreten des pr. PVG wurde die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde vereinzelt überhaupt in Frage gestellt[61], während sich allerdings die h. L. mit den schon erwähnten polizeirechtlichen und gewerberechtlichen Bedenken begnügte.

Der Referentenentwurf für ein preußisches Selbstverwaltungsgesetz von 1930 (§ 72) wiederholte die Fassung des § 74 des preußischen Entwurfs von 1925[62]. Auch das pr. GemVerfGes. vom 15. 12. 1933 brachte zwar in verfassungsrechtlicher Beziehung die Anpassung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates, lehnte sich aber in seinem § 14[63] im wesentlichen an die früheren Entwürfe an. Auch hier war die Aufzählung von vier Einrichtungen abschließend[64], und in der Ausführungsanweisung war ausdrücklich klargestellt, „daß an der Voraussetzung für die Einführung des Anschlußzwanges insoweit nichts geändert wäre, als er stets aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderlich sein müßte[65]".

§ 5. Die Bedeutung der landesrechtlichen Bestimmungen für die Neugestaltung des Rechtes in der DGO.

Wir waren bemüht, in der vorangegangenen Darstellung die einheitliche Entwicklungslinie der verschiedenen landesrechtlichen Regelungen zu betonen und sie auf zwei Entstehungsquellen, die preußische Regierungsvorlage von 1923 und den preußischen Entwurf in der Fassung der 3. Lesung von 1923 zurückzuführen, die schließlich beide fußen auf dem Drewsschen Vorentwurf von 1917.

Wird dadurch auch für eine rückschauende Beurteilung die Wertung erleichtert, so bleiben doch noch die mannigfaltigen Verschiedenheiten zu berücksichtigen. Der Grund, alle diese Sonderregelungen aufzuführen,

---

[59] Diese Zweiteilung bestand auch in den bisher nicht erwähnten acht Ländern Württemberg (Kiefer-Schmid, S. 117), Baden (Hook, Diss., S. 35), Hessen, Anhalt, Schaumburg-Lippe, Mecklenburg, Hamburg und Lübeck.

[60] KG vom 8. 4. 1930; KGJ, ErgBd. 10, 400; OVG vom 17. 1. 1929 in RuPrVBl. 50, 655.

[61] Schnitzker in DJZ. 1932, 672 f.; Mohn, Rechtsfälle des öffentlichen Rechts, S. 34.

[62] Deckers Verlag, 1930; siehe dazu Peters in VerwA. 1930, S. 353.

[63] „Sofern die öffentliche Ordnung und Sicherheit es erfordert, kann die Gemeinde durch Satzung für sämtliche in ihrem Gebiete belegenen Grundstücke einen Anschlußzwang an Wasserleitung, Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung vorschreiben, wenn diese Einrichtungen und Anstalten von ihr oder öffentlichen Unternehmungen betrieben werden. Für einzelne Grundstücke oder für bestimmte Gruppen von Grundstücken können Ausnahmen zugelassen werden; auch kann der Azw. auf bestimmte Teile des Gebiets der Gemeinde beschränkt werden. In den Satzungen können für den Fall der Zuwiderhandlung Zwangsgelder bis zu 1000,— RM. angedroht werden. Die Festsetzung erfolgt durch den Leiter der Gemeinde."

[64] Von Lympius-Küchenhoff, Pr. GemVerfGes. und GFinanzG. vom 15. 12. 1933, S. 114.

[65] RdErl. des MdI vom 26. 4. 1934 (MBliV, S. 271).

konnte nicht der sein, nur die bunte Mannigfaltigkeit der deutschen Landesrechte aufzuzeigen; ausschlaggebend mußte vielmehr das Bestreben sein, die Erfahrungen der Vergangenheit nutzbar zu machen für eine Neugestaltung im Geiste der nationalsozialistischen Rechtsauffassung. Fruchtbare Arbeit kann nur geleistet werden, wenn der bestehende Rechtszustand bei Inkrafttreten der DGO und seine tatsächliche Handhabung bekannt sind. Dann wird man sich nicht auf das Recht und die Erfahrungen e i n e s Landes beschränken, man wird vielmehr das Recht und die Erfahrungen der wichtigsten Länder heranziehen[66]. Gerade die DGO ist ein vorbildliches Beispiel dafür, daß „das neue deutsche Verwaltungsrecht Bestandteile aus a l l e n Teilen des jetzt zum Einheitsstaat gewordenen Reiches nimmt[67]".

Um die Bestimmungen der DGO in ihren Bewegründen verstehen zu können, ist es unerläßlich, sich in die Rolle des Gesetzgebers von 1935 zu versetzen und sich die Frage vorzulegen, welche Gesichtspunkte er bei diesen Problemen zu berücksichtigen hatte.

Das abschreckende Beispiel des besonders im preußischen Recht bis 1933 sichtbaren Zwiespalts zwischen den Erfordernissen des Gemeinschaftslebens und der rechtlichen Handhabe für eine Begründung des AuBzw. forderte als Vorfrage zunächst die Entscheidung darüber, ob die Polizei auch künftig zuständig sein sollte oder die Zwangsbefugnisse der Gemeinde überlassen werden sollten[68]. Wir sahen, daß die Entwicklungstendenz hingeht auf eine Erweiterung des Kreises der in Betracht kommenden Einrichtungen. So stellte sich das Erfordernis der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als zu eng heraus. Die Folge davon war, daß in Preußen rechtliche Umwege für eine rechtliche Begründung gesucht wurden, während, wie oben gezeigt, in anderen Ländern die Voraussetzungen erweitert wurden. Verschieden ist jedoch der Grad der Ausdehnung. Während in Lippe und Bremen sowie im pr. GemVerfG das Erfordernis der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beibehalten war, konnte man in Bayern überhaupt auf eine derartige Bedingung außer der der gleichen Benützungsgrundsätze verzichten, da der Art. 44 VI eine abschließende Aufzählung der Einrichtungen enthielt. Ganz weit ging § 98 der th. GKO, die überwiegende Gründe des allgemeinen Wohls genügen ließ, und § 44 des Entwurfs für eine Reichsstädteordnung von 1930, der nur von einer Voraussetzung des Gemeinwohls sprach.

Der Entwicklung, die auf eine Betonung der Interessen der Volksgesundheit hinauslief (siehe oben S. 18), wurde am meisten der § 116 der braunschweigischen StO gerecht, der als Voraussetzung für die Einführung des AuBzw. neben dem Erfordernis der öffentlichen Ordnung und Sicherheit das der öffentlichen Gesundheitspflege aufstellte.

Vereinigen wir diese beiden Bestimmungen des Entwurfs für eine RStO und der br. StO unter Ausscheidung der unbrauchbaren Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, so bleiben als Voraussetzungen für

---

[66] Neumann-Kleinsorg, Das Stadt-Verfassungsrecht Deutschlands, S. 3.

[67] Laforet, Dt. Verwaltungsrecht, 1937, S. III.

[68] Dies ist nicht so sehr eine Frage der behördlichen Zuständigkeit, als des inneren Wesens des AuBzw. und seines sachlichen Umfanges (siehe dazu amtl. Begr. zu § 18 Abs. 2).

die Einführung des AuBzw. „überwiegende Gründe des gemeinen Wohls, insb. der öffentlichen Gesundheitspflege".

Fragen wir uns nun, welche Einrichtungen von dem AuBzw. betroffen werden können, so können als Grundlage für eine Unterscheidung auch hier die „der öffentlichen Gesundheitspflege dienenden Einrichtungen" benutzt werden. Die in der Praxis vorwiegend vorkommenden und auch in den Landesgesetzen teilweise aufgezählten Einrichtungen können als Beispiele für die in Betracht kommenden Einrichtungen angeführt werden.

Die Interessen der Volksgesundheit müssen auch bestimmend sein für den Umfang des AuBzw. Während man im allgemeinen den Azw. im Sinne des § 18 DGO (siehe oben S. 10) auch früher für zulässig hielt, konnte nach der Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen auch die tatsächliche Benutzung erzwungen werden[69]; die gesetzlichen Bestimmungen Lippes, Bremens, Braunschweigs sahen dagegen vor, daß sich die Verpflichtung auf ein „Sich-bedienen-müssen" erstrecke. Diese Pflicht ging sogar über das Recht des AuBzw. hinaus, auf jeden Fall war, was in § 98 der th. GKO auch noch als Beispiel aufgeführt war, darunter sowohl der Anschluß- als auch der Benutzungszwang zu verstehen[70].

Sollen die Belange der Gemeinschaft im Interesse der Volksgesundheit immer und unter allen Umständen durchgesetzt werden, so ist dafür der Azw. als solcher nicht ausreichend, es ist daher für alle Fälle das Recht zum Anschluß- und zum Benutzungszwang gesetzlich niederzulegen.

Aus dieser Gegenüberstellung der bisherigen gesetzlichen Bestimmungen mit den Erfordernissen der Praxis ergeben sich die tatsächlichen Grundlagen, auf denen aufbauend die neue gesetzliche Regelung für alle deutschen Gemeinden im Geiste der nationalsozialistischen Rechtsauffassung geschaffen werden konnte:

§ 18 DGO.

Die Gemeinde kann bei dringendem öffentlichen Bedürfnis durch Satzung mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde für die Grundstücke ihres Gebietes den Anschluß an Wasserleitung, Kanalisation, Müllabfuhr, Straßenreinigung und ähnliche, der Volksgesundheit dienende Einrichtungen (Anschlußzwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen und der Schlachthöfe (Benutzungszwang) vorschreiben.

Die Satzung kann Ausnahmen vom Anschluß- und Benutzungszwang zulassen. Sie kann den Zwang auch auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken.

In der Satzung können für den Fall der Zuwiderhandlung Zwangsgelder bis zur Höhe von 1000,— RM. angedroht werden. Auch kann die Satzung vorsehen, daß bei Weigerung des Verpflichteten Handlungen an seiner Stelle und auf seine Kosten vorgenommen werden. Die Zwangsgelder und die Kosten werden im Verwaltungszwangsverfahren beigetrieben.

---

[69] OVG 85, 434/8; vom 28. 11. 29 in FZ 67, 106; vom 19. 10. 33 in „Bauamt und Gemeindebau", 1934, S. 141; VGH 54, 6, 11; Martin, BayerGuVerwZ, 1930, Sp. 207.

[70] Zieger, ThGuKrZ, 1930, S. 130.

Die Grundgedanken enthalten folgende Sätze der amtlichen Begründung:

Die Gemeinschaft erfordert nach den heutigen Anschauungen den unbedingten Vorrang vor den Interessen des einzelnen. Die Gemeinde muß daher auch in der Lage sein, widersprechende Elemente in den Dienst der Gemeinschaft zu zwingen. Diese Möglichkeit ist heute durch § 18 DGO[71] gegeben.

[71] Gemäß § 123 DGO trat die DGO am 1. 4. 1935 in Kraft. Gesetzliche Geltung erlangte sie jedoch in einigen Teilen des Reiches erst in einem späteren Zeitpunkt, so im Saarland am 1. 8. 1935 (AusfVO des Reichskommissars zur Rückgliederung des Saarlandes zur Angleichung des im Saarland geltenden Gemeinderechts an die DGO vom 6. 8. 1935 — Amtsblatt des Reichskommissars zur Rückgliederung des Saarlandes, S. 243 —), in der Reichshauptstadt Berlin gemäß §§ 1, 24 des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin vom 1. 12. 1936 am 1. 1. 1937, in Lübeck am 1. 4. 1937 (2. DVO zum Groß-Hamburg-Gesetz vom 11. 3. 1937, RGBl. I, S. 242), in Hamburg am 1. 4. 1938 (§§ 7, 15 des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg vom 9. 12. 1937 — RGBl. I, S. 1327—).

Drittes Kapitel.

DIE REGELUNG IN DER DEUTSCHEN GEMEINDEORDNUNG.

§ 6. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges.

I. Ein dringendes öffentliches Bedürfnis.

Die am Schluß des letzten Kapitels niedergelegten Grundgedanken mögen uns Richtlinien sein für die Erörterung der Voraussetzungen der Einführung des AuBzw.[1]

Schon die erste Voraussetzung, die des „dringenden öffentlichen Bedürfnisses", zeigt, wie stark der Gemeinschaftsgedanke hier seine Verwirklichung gefunden und damit eine von der bisherigen Regelung grundsätzlich verschiedene Neugestaltung der gesetzlichen Bestimmungen bewirkt hat. Die vielfachen Schwierigkeiten, die sich in der Praxis aus der Beschränkung auf Gefahren abwehrende Maßnahmen in den meisten Ländern ergaben und zu der ablehnenden Kritik in der Wissenschaft führten, sind damit gegenstandslos geworden. Durch diesen bisher in der Sprache der landesrechtlichen Bestimmungen nicht angewandten Begriff des „öffentlichen Bedürfnisses" wird auch von vornherein die Abkehr von den Gesichtspunkten der Gefahrenabwehr i. S. des § 14 pr. PVG und damit das grundsätzlich Neue dieses Begriffs betont. So ist auch im § 18 nicht, was danach vielleicht nahe gelegen hätte, zurückgegriffen worden auf den allgemeinen Begriff der „überwiegenden Gründe des gemeinen Wohls" oder gar überhaupt auf derartige Voraussetzungen verzichtet und, wie in Art. 44 VI der bayer. GO, die Voraussetzung der gleichen Benutzungsbedingungen als genügend angesehen worden. Aus dem Ziel der Neuformung des AuBzw. ergab sich vielmehr die Notwendigkeit, sich völlig von den bisher geltenden Gesetzesbestimmungen freizumachen und für den neuen Inhalt des AuBzw. auch eine völlig neue Ausdrucksform zu finden[2]. So steht der Begriff des „öffentlichen Bedürfnisses" nicht etwa in einem Verhältnis des mehr oder minder zu dem der öffentlichen Sicherheit und Ordnung[3]. Beide Voraussetzungen können vielmehr, wie sich schon aus der oben dargelegten verschiedenen Zielsetzung ergibt, überhaupt nicht mit einander verglichen werden, da sie aus verschiedenen Rechtskreisen entstammen[4]. Aus dieser Gegenüberstellung

[1] Küchenhoff-Berger, Deutsche Gemeindeordnung, S. 96.

[2] Denn auch hier liegt wie im Staatsrecht die Gefahr nahe, daß sonst mit den alten Begriffen auch die überholten Rechtsvorstellungen übernommen werden; siehe dazu Krüger, Führer und Führung, S. 12.

[3] Mißverständlich v. Meyeren, RVerwBl. 1935, 336; ähnlich Jaekel, DJZ, 1936, 368.

[4] Küchenhoff-Berger, a. a. O., S. 96.

der Begriffswelt des sich mit abwehrenden Maßnahmen begnügenden liberalen Sicherheitsstaates[5] zu der des nationalsozialistischen Gemeinschaftsstaates ergibt sich auch die grundsätzliche Bedeutung dieser Voraussetzung, die „alle sich im Gemeinschaftsleben für dessen Bestehen und Entfaltung ergebenden Notwendigkeiten umfaßt[4]".

Gerade diese Formulierung zeigt aber auch, daß die Verwendung eines so flüssigen Begriffs wie desjenigen des „öffentlichen Bedürfnisses" andererseits die Gefahr der Verschwommenheit und Unbestimmtheit der Grenzen in sich birgt[6]. Dieser Möglichkeit der mißbräuchlichen Ausdehnung des AuBzw. wird dadurch vorgebeugt, daß das öffentliche Bedürfnis „dringend" sein muß. Es kann also nicht etwa das allgemeine Ziel der Förderung der Wohlfahrt der Gemeindemitglieder die Einführung des AuBzw. rechtfertigen, die Gemeinschaft muß vielmehr so stark an dieser Einrichtung interessiert sein, daß durch ihr Nichtvorhandensein wirklich lebensnotwendige Belange des gemeindlichen Zusammenlebens gestört werden[7]. Daß diesem „dringenden öffentlichen Bedürfnis" nicht etwa schon bei einem an sich schon berechtigten Streben der Gemeinden nach größeren Einnahmen durch die Errichtung dieser Einrichtungen genügt ist, stellt die AusfAnw. zu § 18 Ziff. 2b ausdrücklich fest[8]. Diese Betonung erklärt sich aus den tatsächlichen Verhältnissen, unter deren Druck die Gemeinden den AuBzw. oft nur als ein Mittel zur Auffüllung des Gemeindesäckels ansahen und so die finanziellen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte in den Vordergrund stellten[9]. Zwar soll auch jetzt noch die finanzielle Tragfähigkeit der Einrichtung für die Gemeinde geprüft werden (dies ergibt sich aus den §§ 60, 67 DGO), das ist aber erst dann nötig, wenn das öffentliche Bedürfnis dafür bejaht ist, so daß hier eine Umkehrung in der Reihenfolge der Voraussetzungen eingetreten ist.

Heute ist zunächst zu prüfen, ob das öffentliche Bedürfnis nach den Notwendigkeiten der örtlichen Gemeinschaft überhaupt vorhanden ist, und weiter, ob es so stark ist, daß es die Einführung des AuBzw. unabweisbar nötig macht.

II. Die Zurverfügungstellung kraft öffentlichen Rechts.

Zweite Voraussetzung für die Einführung des AuBzw. ist die „öffentlich-rechtliche Gestaltung der Einrichtung selbst und ihrer Beziehungen zu den Benutzern" (Ziff 2c aa der AusfAnw. zu § 18).

Was zunächst die Rechtsform der anschlußberechtigten Einrichtung selbst angeht, so war früher als unbedingt notwendiges Erfordernis für die Einführung des AuBzw. das Vorliegen einer öffentlichen Anstalt an-

---

[5] Wie es besonders scharf von Kimmerl, BayerGuVZ 1931, Sp. 184, mit den Worten zum Ausdruck gebracht wurde: „Entscheidend ist nicht das Interesse der Gemeinden, denen der Staat eine Zwangsbefugnis verliehen hat, sondern das des Untertanen, in dessen Rechte eingegriffen werden soll."

[6] Siehe die ähnliche Erwägung für den § 98 ThGKO bei Ziegler, ThGuKrZ., 1930, 130.

[7] Ähnlich Küchenhoff-Berger, a. a. O., S. 96: „Fälle, die sich nahe an der Grenze einer Gefahr für die Gemeinschaft bewegen."

[8] Kerrl-Weidemann, DGO, 1937, S. 206; v. Meyeren, RVerwBl., 1935, 336.

[9] Vgl. für Bayern: Bohley, BayerGuVerwZ, 1931, Sp. 440; für Thüringen: Ziegler, ThGuKrZ., 1930, S. 131.

erkannt[10]. Doch waren die Bemühungen, diesen Begriff der öffentlichen Anstalt näher zu umgrenzen, meistens ohne positives Ergebnis[11]. In der Gesetzessprache wurden diesem Begriff andere hinzugefügt. So spricht Art. 44 der bayer. GO neben gemeindlichen Anstalten von „gemeindlichen Unternehmungen und Einrichtungen"; in Bremen und Thüringen benutzte man daneben den Begriff der „Einrichtungen und Betriebe", das Pr. GemVerfGes. schließlich stellte neben den Anschlußbegriff wenigstens den der „Einrichtung". Die DGO läßt den Anstaltsbegriff überhaupt fort und spricht nur von „Einrichtungen[12]". Damit hat der Gesetzgeber den Schwierigkeiten, die sich bisher besonders aus der Auslegung des Begriffs der Anstalt ergaben, ein Ende gemacht[13].

Dieser Ausdruck ist mit Absicht so unbestimmt gewählt, da der Gesetzgeber auch hier sich nicht an einen Ausdruck binden wollte, der schon eine begriffliche Festlegung erfahren hatte. Die Einrichtung selbst braucht nicht in öffentlich-rechtlicher Form betrieben zu werden, sie kann von einer rein privaten Unternehmung oder auch von einer von der Gemeinde kapitalmäßig oder sonst vertraglich beherrschten Gesellschaft errichtet und unterhalten werden[14]. Die DGO hat auch darauf verzichtet, die Beteiligungsart der Gemeinden an dem Unternehmen ziffernmäßig festzulegen, wie es noch das pr. GemVerfGes. versucht hatte[15]. Sie läßt vielmehr eine Angleichung an die sich ändernden Verhältnisse zu und fordert nur, daß die Gemeinde auf das Unternehmen soweit Einfluß nehmen kann, daß ein öffentlich-rechtliches Benutzungsrecht zu angemessenen Bedingungen gesichert ist[16].

Die Rechtsform der Unternehmung selbst kann also nach den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen ganz verschieden sein[17]. Die Starrheit der früheren Rechtsformen ist damit einer elastischen Regelung gewichen, die als Rahmenvorschrift die rechtlichen Formen mit der Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse in Übereinstimmung zu halten geeignet ist. Erforderlich ist nur, daß die Gemeinden jederzeit die Möglichkeit besitzen, Einfluß auf die Benutzungsbedingungen auszuüben[18]. Die Beziehungen zwischen der Gemeinde und den Benutzern müssen öffentlich-rechtlich gestaltet werden, derart, daß die Gemeinde die Einrichtung in der Satzung der öffentlichen Benutzung widmet und damit für die Gemeindeeinwohner und die ihnen in § 17 Gleichgestellten ein Recht zur Benutzung der Einrichtung gewährleistet[19]. Wie es schon nach Ansicht des KG (siehe oben S. 12) für das frühere preußische Recht erforderlich war, muß diese Widmung a u s d r ü c k l i c h geschehen, so

---

[10] Siehe u. a. Hook, Diss., S. 35; Jaekel, Diss., S. 57.

[11] Siehe zuletzt Jaekel, Diss., S. 57 ff.

[12] So schon § 116 der braunschweigischen StO.

[13] Dieser Meinung waren schon für den Art. 44 VI bayerGO Laforet-Jan-Schattenfroh, Bayer. Gemeinde-, Bezirks- und Kreisordnung, S. 490.

[14] Kunz-Guba-Theißig, DGO, S. 91.

[15] Zweite DVO z. GemVerfGes. vom 28. 2. 1934, § 4.

[16] Amtl. Begr. zum § 18; Zeitler-Bitter-v. Derschau, DGO, S. 79.

[17] Private Gesellschaft, gemischt-wirtschaftliches und rein öffentliches Unternehmen; siehe Jaekel, Diss., S. 57.

[18] Z. B. durch privaten Vertrag, siehe Strutz-Sommer bei Pfundner-Neubert, Das Neue Deutsche Reichsrecht, Ie 2, S. 11.

[19] Siehe darüber unten S. 53.

daß eine stillschweigende Zurverfügungstellung, etwa kraft örtlicher Übung, nicht genügt[20]. Auch heute entspricht dem AuBzw. ein öffentlich-rechtliches Anschluß- und Benutzungsrecht. Dieses Verhältnis ändert sich auch dann nicht, wenn die Errichtung von einem Dritten betrieben wird. Das öffentlich-rechtliche Verhältnis zwischen Gemeinde und Benutzern besteht auch dann; der private Unternehmer tritt nur zu der Gemeinde, nicht zu den Benutzern, in unmittelbare Rechtsbeziehungen.

III. Die im Gesetz besonders genannten Einrichtungen.

Zu diesen Erfordernissen des öffentlichen Bedürfnisses, der Zurverfügungstellung der Einrichtung und der Regelung der Benutzungsordnung kraft öffentlichen Rechts kommt eine dritte Voraussetzung hinzu, durch die der Kreis der anschlußberechtigten Einrichtungen näher bestimmt wird.

Die DGO hat den Kreis der Einrichtungen nicht abschließend geregelt[21], denn die geschichtliche Entwicklung hat gezeigt, daß sowohl die Entstehung als auch die Ausbildung des Bedürfnisses für einen AuBzw. sehr stark der Wandlung unterliegt[22]. Diese Anpassung läßt sich bei einer nur durch die Rspr. anerkannten Einführung[23] ohne weiteres durchführen, während bei einer gesetzlichen Festlegung die Gefahr besteht, daß die zunächst mit den praktischen Notwendigkeiten übereinstimmende Regelung durch die Wandlung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse bald überholt wird.

Die DGO überläßt die Bestimmung der anschlußberechtigten Einrichtungen auch dann, wenn ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht und die öffentlich-rechtliche Zurverfügungstellung gesichert ist, nicht den Sonderinteressen jeder Gemeinde[24], indem sie etwa die Einführung des AuBzw. allgemein bei gemeindlichen Einrichtungen der Gemeinde zuläßt[25]. Die Art der Einrichtungen wird entsprechend der Entwicklung näher bestimmt durch das Erfordernis der Volksgesundheit. Darüber hinaus ist aber dieser Kreis noch näher umgrenzt worden, indem im Gesetz als für den Benutzungszwang in Betracht kommend die Schlachthöfe, für den Anschluß- und den Benutzungszwang allgemein in Frage kommend Wasserleitung, Kanalisation, Müllabfuhr, Straßenreinigung und ähnliche der Volksgesundheit dienende Einrichtungen aufgezählt sind.

Scheiden wir den Schlachthofzwang[26], der in der DGO klar von den anderen Einrichtungen getrennt ist, für die hier zu erörternden Fragen aus, so müssen wir eine für unsere Betrachtung unbedingt notwendige Unterscheidung machen.

Nach dem Zweck der Gesetzesbestimmung kann der AuBzw. nur für

---

[20] Zeitler-Bitter-v. Derschau, DGO, S. 79.

[21] So § 79 des Lipp. GemVerfGes., Art. 44 VI der Bayer. GO, § 14 pr. GemVerfGes.

[22] Vgl. amtl. Begr. zu § 18 Abs. 4.

[23] Z. B. in Preußen bis zum 1. 1. 1934, und in Sachsen, siehe S. 29.

[24] Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 81.

[25] Vgl. § 98 ThGuKrO, § 80 Abs. 2 Bremische StO.

[26] Siehe Näheres unten S. 50.

Einrichtungen eingeführt werden, die der Volksgesundheit dienen. Da nach den bisher gemachten Erfahrungen in Rspr., Wissenschaft und Praxis in den weitaus meisten Fällen immer dieselben Einrichtungen mit dem AuBzw. versehen wurden, konnte man diese als von vornherein in Betracht kommend ausdrücklich anführen. Bei Wasserleitung, Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung haben wissenschaftliche Untersuchungen zu dem Ergebnis geführt, daß nach dem heutigen Stande der Soziologie, Hygiene und Volkswirtschaft diese Einrichtungen immer solche sind, die der Volksgesundheit dienen[27]. Eines Nachweises dieser Eigenschaft bedarf es im Einzelfalle kraft der gesetzlichen Vermutung des § 18 daher nicht[28]. Wenn ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht, kann also der AuBzw. an die vier genannten Einrichtungen, sofern sie öffentlich-rechtlich zur Verfügung gestellt sind, in jeder deutschen Gemeinde eingerichtet werden[29].

IV. Die den besonders genannten ähnlichen volksgesundheitlichen Einrichtungen.

Da sich eine gleiche einheitliche Entwicklung wie bei den vier besonders genannten bei anderen Einrichtungen nicht in der Weise feststellen ließ, ist nach der DGO für die weiteren Einrichtungen die ausdrückliche Prüfung im Einzelfall erforderlich, ob es sich um eine der Volksgesundheit dienende Einrichtung handelt[30]. Um aber die im ganzen Reich gleichmäßige Entwicklung bei den vier aufgezählten Einrichtungen auch hier als Maßstab verwerten zu können, sicherte man eine Bindung an diesen Kreis der Einrichtungen durch die weitere Voraussetzung, daß es sich um eine „diesen ähnliche Einrichtung" handeln müsse. Wenn auch durch diesen Zusatz der Kreis der Einrichtungen stark eingeschränkt ist, so wäre es doch zum mindesten mißverständlich, wenn man von einer „abschließenden Aufzählung im § 18" reden[31] oder die bestehenden Auslegungsschwierigkeiten übersehen wollte, indem man sagte, „der Kreis der in Betracht kommenden Einrichtungen ergebe sich ohne weiteres aus dem Gesetz[32]".

Schon aus der im Gesetz gebrauchten Fassung „ähnliche der Volksgesundheit dienende Einrichtungen", besonders aber auch aus dem des öfteren schon dargelegten Zweck dieser Vorschrift ergibt sich, daß darunter nur solche Veranstaltungen zu verstehen sind, bei denen diese Zweckverbundenheit von ausschlaggebender Bedeutung für ihr Wesen ist. Es genügt daher nicht die Feststellung, irgendeine Veranstaltung diene „auch" der Volksgesundheit, diese Sorge um die menschliche Gesundheit muß vielmehr ihr Hauptzweck sein[33].

---

[27] Siehe für die einzelnen Einrichtungen unten.

[28] Vgl. für die ähnliche Regelung in § 98 ThGKO, th.OVG vom 31. 10. 1928, zit. bei Zieger, GuKrO für Thüringen, S. 184.

[29] Diese gesetzliche Vermutung besteht entspr. auch für die Schlachthöfe, siehe unten S. 43.

[30] Fees-Jäkle-Brunner, DGO, S. 177.

[31] Alsleben, Die Polizei, 1936, S. 12.

[32] Buder, a. a. O., S. 399.

[33] Zeitler-Bitter-v. Derschau, a. a. O., S. 81. Ohne weiteres ergibt sich die Nichtzulässigkeit aus dem gesundheitsfördernden Zweck der Vorschrift für ge-

Schon danach scheiden eine ganze Reihe von Einrichtungen aus, für die die Einführung eines AuBzw. aus wirtschaftlichen und ähnlichen Gründen von der Wissenschaft oder der Praxis und den Landesgesetzen für zulässig erklärt wurde. So ist der frühere Streit, ob ein AuBzw. an gemeindliche Gas- oder Elektrizitätswerke zulässig ist[34], durch den Hinweis erledigt, daß die Einrichtungen wohl als Nebenzweck auch die Förderung der Volksgesundheit haben können, aber ihr Hauptzweck nicht gesundheitlicher Art ist[35]. Zu der gleichen ablehnenden Entscheidung muß man auch für den Anschlußzwang an die Straßenbeleuchtung kommen[36].

Man kann als hinreichend aber auch nicht irgendeine der Volksgesundheit dienende Einrichtung — mag das auch deren Hauptzweck sein — ansehen[37]. Die dem AuBzw. unterliegenden Einrichtungen müssen vielmehr, wie wir sahen, mit den genannten, Wasserleitung, Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung, ihrem Wesen nach verglichen werden können.

Die geschichtliche Entwicklung des AuBzw. zeigt uns, wie schon ausgeführt wurde, daß im wesentlichen für die Einführung maßgebend war das Bestreben, die für die öffentliche Gesundheitspflege unbedingt notwendige Versorgung mit frischem Trink- und Gebrauchswasser und die zur Seuchenverhütung ebenso unentbehrliche Beseitigung der Abfallstoffe im Hause und auf der Straße jederzeit sicherzustellen. Wenn man die Wasserleitung wegen ihrer Sonderstellung als Mittel zur Versorgung der örtlichen Gemeinschaft mit einem für die Volksgesundheit unbedingt nötigen Bedarfsmittel ausscheidet[38], so kann man danach diese Beseitigung der festen und flüssigen Abfallstoffe als gemeinsames Kennzeichen für die übrigen Einrichtungen der Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung ansehen (siehe oben S. 49). Danach liegt es nahe, für die übrigen Einrichtungen als Richtlinie die Zugehörigkeit zu dem Kreis der mit der Beseitigung von Abfallstoffen betrauten Einrichtungen zu benutzen.

Zu diesen ebenfalls der Beseitigung von Abfallstoffen dienenden Einrichtungen ist zunächst in den Gemeinden, in denen keine Kanalisation vorhanden ist, die Fäkalienabfuhr zu rechnen[39], die auch schon früher als

---

meindliche Geld- und Kreditunternehmen, so auch Surén-Loschelder, DGO, S. 137; Buder, a. a. O., ebenso auch für Büchereien und dgl., Surén-Loschelder, DGO, S. 137.

[34] So nach th. Recht, th.OVG vom 28. 2. 1934 in RVBl., 55, 681.

[35] Den AuBzw. halten für zulässig, für den Rechtszustand des pr.GemVerfGes., Friedrichs, RVBl., 1935, S. 85, für das heutige Recht Fees-Jäkle-Brunner, DGO, S. 177; dagegen nach dem Rechtszustand in Preußen bis 1933: Müller-Stusev., 1926, S. 37; v. Meyeren, Wasserleitung, S. 4; in Sachsen: Hook, a. a. O., S. 19; in Baden: Hook, S. 35; für das heutige Recht: Alsleben, 1936, Die Polizei, S. 12; Buder, a. a. O., S. 393; Bitter, Ortsgesetzgebung, S. 15; Laforet, S. 41.

[36] Küchenhoff-Berger, S. 96.

[37] Denn dann würden z. B. auch städtische Badeanstalten und Turnhallen darunter fallen.

[38] Allerdings kann auch hier insofern an eine Vergleichsmöglichkeit gedacht werden, als in einer Gemeinde, der die Anlage einer Wasserleitung aus technischen Gründen nicht möglich ist, der Bzw. für einen öffentlichen Brunnen als ähnliche Einrichtung für zulässig zu erachten ist; siehe Helmreich-Rock, DGO, 1935, S. 21.

[39] Surén-Loschelder, S. 137; Helmreich-Rock, S. 21; Markull, DGO, S. 75; Kiefer-Schmid, S. 118.

„anschluß"berechtigte Einrichtung anerkannt worden war[40]. Dazu gehören auch die Kadaververwertungsanstalten, die der Beseitigung von Tierleichen in einer für die menschliche Gesundheit möglichst gefahrlosen Form dienen[41].

Während hier kein Anlaß vorliegt, die Voraussetzungen für die Einführung des AuBzw. zu bestreiten, bestehen gerade in bezug auf diese Frage verschiedene Ansichten bei den Einrichtungen des Bestattungswesens. Auszugehen ist von der Fragestellung: Gehören diese Einrichtungen zu den der Volksgesundheit dienenden Veranstaltungen, die außerdem noch mit Wasserleitung, Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung verglichen werden können?

Zur Klärung der Rechtslage ist zwischen den verschiedenen Einrichtungen des Bestattungswesens zu unterscheiden.

Es soll zunächst die Frage erörtert werden, ob die Friedhöfe zu den Einrichtungen gehören, die der Volksgesundheit nach Art der in § 18 besonders genannten Einrichtungen dienen. Für die Zulässigkeit läßt sich zunächst der Gesichtspunkt anführen, daß ein Vergleich mit den genannten Einrichtungen möglich erscheint. Diese Einrichtungen dienen dadurch der Volksgesundheit, daß sie die Stoffe, die besondere Gefahrenträger sind, auf möglichst hygienische Weise beseitigen. Es läßt sich zwar nicht bestreiten, daß die Bestattung der menschlichen Leichen „auch" diesem Zweck einer die Lebenden nicht gefährdenden Verwesung dient. Ausschlaggebend ist aber das Wesen dieser Einrichtung. Diese Sorge um die Volksgesundheit ist nach heutiger Anschauung aber nicht der Hauptzweck für die Anlage und die Ausgestaltung der Friedhöfe. Dies zeigen gerade die Bestimmungen der zur Einführung in allen deutschen Gemeinden empfohlenen Muster-Friedhofsordnung vom 18. 1. 1937[42], die vielmehr ästhetische Zwecke in den Vordergrund stellt. Wollte man den gesundheitlichen Zweck als den ausschlaggebenden[43] ansehen, so wären die geltenden Bestimmungen über die Größe des Grabes usw. völlig unzureichend, man müßte dann die vollkommenste und schnellste Art der Beseitigung des menschlichen Leichnams, die Feuerbestattung, zur Zwangspflicht machen[44]. Geht daraus schon hervor, daß die Einführung eines Bzw. für die Friedhöfe nach geltendem Recht nicht in Betracht kommt[45], so widerspricht hier auch der Bzw. schon dem Grundsatz, daß dieser zugleich das Gebot der Benutzung und das Verbot des Gebrauchs anderer Einrichtungen enthält. Denn es kann keiner daran gehindert werden, sich außerhalb der Gemeinde oder auf einem kirchlichen Friedhof beerdigen zu lassen[46]. Weiter würde aber auch die Be-

[40] KGJ, 31, S. C 46; OVG, 32, 295/302.

[41] Surén-Loschelder, S. 137; Markull, DGO, S. 75; KGJ, 40, 454.

[42] Siehe RdErl. d. RuPrMdI vom 18. 1. 1937 in RMiBliV, 1937, 113 ff.

[43] Damit wird der gesundheitliche Nebenzweck nicht geleugnet; der Beachtung der Interessen der Volksgesundheit dienen andere gesetzliche Vorschriften jedoch zur Genüge, z. B. Reichsseuchengesetz von 1900, § 35; in Preußen die pr. PolVO über das Leichenwesen vom 18. 4. 33 (GS, S. 149).

[44] Dem würden jedoch schon erhebliche religiöse Bedenken, besonders der katholischen Lehre, gegenüberstehen.

[45] Ebenso Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 81; anderer Ansicht Surén-Loschelder, S. 137; Helmreich-Rock, S. 21; Kurz-Guba-Theißig, S. 90; Kiefer-Schmid, S. 118.

[46] So für Preußen § 456 II 11 ALR; Brunner, Friedhofs- und Bestattungsrecht, S. 104.

stimmung der persönlichen Grenzen dieses Bzw. unlösbare Schwierigkeiten bereiten, die am besten zeigen, daß ein Bzw. auf Grund des öffentlich-rechtlichen Satzungsrechts der Gemeinde nach der Natur dieses Rechts nicht zulässig ist[47].

Zu den Einrichtungen des Bestattungswesens im engeren Sinne zählen die Leichenbeförderung, die Leichenhallen und die Grabpflege. Während die Grabpflege mangels jedes volksgesundheitlichen Zweckes ohne weiteres ausscheidet[48], kann der Bzw. für Leichenhallen deshalb nicht für zulässig erachtet werden, weil hier schon die Möglichkeit des Vergleichs mit den in § 18 besonders aufgezählten Einrichtungen fehlt[49].

Dient aber der Transport von Leichen der Volksgesundheit? Nach unserem aus dem Sinn der gesetzlichen Vorschrift gewonnenen Ergebnis, daß die Sorge für die Volksgesundheit den Hauptgrund für die Einführung bilden muß, erscheint dies für die Leichenfuhrunternehmen höchst zweifelhaft[50]. Denn wenn hier „auch" gesundheitliche Interessen berücksichtigt werden[51], so bilden doch diese, wie bei den Friedhöfen, keineswegs den Hauptzweck der Einrichtung. Dieser wird vielmehr durch die Rücksichten der Pietät und der religiösen Achtung bestimmt. Vollends wäre es aber mit der heutigen Anschauung unvereinbar, wenn man einen Vergleich mit der Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung ziehen wollte. Daher kann gemäß § 18 ein Bzw. für ein Leichenbestattungsunternehmen nicht eingeführt werden[52].

---

[47] Dagegen kann die Gemeinde auf Grund ihres privaten Eigentums am Friedhof gewisse Bedingungen für dessen Benutzung aufstellen, wenn auch die Begründung eines tatsächlichen Monopols, wie es früher für zulässig erachtet wurde (RG 42, 51; 100, 213; Berner, Friedhofsrecht, S. 122; Brunner, Friedhofs- und Bestattungsrecht, S. 93), nach der nationalsozialistischen Auffassung von dem zweckgebundenen Eigentum am Friedhof nicht mehr gebilligt werden kann (anderer Ansicht Käßler, RVBl., 1937, 492). — Eine andere Frage ist es, ob die Gemeinde von sich aus die Bestattung ihrer Angehörigen sinnvoll regeln soll, wie es in Süddeutschland schon länger der Fall ist. Denn auch in der MusterFO ist der Grundsatz niedergelegt, daß die Verschiedenheiten der Bestattungsklassen möglichst zu beseitigen seien. Diesem Ziel würden die Gemeinden dadurch am meisten entsprechen, wenn sie die Bestattung völlig in ihre Hand nehmen und jeden Einwohner auf ihre Kosten beerdigen würden, wie es z. B. in einigen Teilen der Schweiz gesetzlich geregelt ist (siehe Gesetz betr. die Leichenbestattung im Kanton Zürich vom 29. 6. 1890), vgl. dazu Schollenberger, „Bestattungswesen", a. a. O.; Fischer-Bärbig, a. a. O.

[48] Böhmer, a. a. O.

[49] Siehe Zengerling, Das Bestattungswesen, 1936, S. 42; anderer Ansicht Brunner, Handbuch, S. 31; Kunz-Guba-Theißig, S. 90.

[50] Früher war der Bzw. meist aus verkehrspolizeilichen Gründen für zulässig erachtet worden, KGJ 41, 357 ff.; KG in GA 12, 563; RG 101, 289; Fleiner, Institutionen, S. 319, Anm. 5; Landmann-Rohmer, I, 66, 83, 87; dagegen der größte Teil der Literatur, siehe u. a. Wolzendorff, VerwA 21, S. 524; Alnor, Diss., S. 85; Dreyer, Diss., S. 44.

[51] Siehe S. 32, Anm. 43.

[52] So Zengerling, Das Bestattungswesen, 1936, S. 42; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 81; Friedrichs, Aufgaben, S. 19; anderer Ansicht Kunz-Guba-Theißig, S. 90; Brunner, Handbuch, S. 31; Kiefer-Schmid, S. 118. Ein diesem rechtlichen Bzw. in der Wirkung ähnliches tatsächliches Monopol ist möglich, wo keine privaten Bestattungsunternehmen bestehen, wie es weitgehend in Süddeutschland der Fall ist (siehe Bauer, Diss., S. 9; z. B. Bestattungs- und FHO für Frankfurt a. M. vom 2. 4. 1934, § 8 [siehe über den allgemeinen Grundsatz oben Anm. 47]).

§ 7. Die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges.

Nachdem die Voraussetzungen für die Einführung des AuBzw. erläutert worden sind, soll im folgenden die Form der Einführung klargelegt werden. Während die landesrechtlichen Bestimmungen, wie wir sahen (siehe oben S. 23), weitgehend voneinander abwichen, ist heute die Art und Weise der Einführung durch den § 18 DGO und die dazu ergangenen Durchführungsverordnungen und Ausführungsanweisungen für das ganze Reich abschließend geregelt[53].

I. Die äußere Form der Satzung und ihre notwendigen Bestandteile.

Die äußere Form der Einführung des AuBzw. ist die Ortssatzung. Damit ist der Gefahr vorgebeugt, daß die gerade durch den § 18 ausgedehnte Selbstgesetzgebungsbefugnis der Gemeinden durch voreilige Beschlüsse ohne besondere Formerfordernisse irgendwie mißbraucht wird (Begr. zu § 18 Abs. 3). Die allgemeinen Voraussetzungen für den Erlaß einer Satzung enthält § 3 DGO, dazu kommen dann noch die besonderen Erfordernisse für die Satzung nach § 18.

Auf Grund dieser ineinander greifenden gesetzlichen Bestimmungen sollen zunächst die notwendigen Erfordernisse einer Satzung erläutert werden. Wenn die in § 6 dieser Abhandlung angeführten Voraussetzungen der Einführung eines AuBzw. vorhanden sind, wird sich der Leiter der Gemeinde zunächst an den zuständigen Sachbearbeiter wenden, damit dieser den Entwurf einer den örtlichen Verhältnissen entsprechenden Satzung veranlaßt[54]. Dabei wird er die vom Deutschen Gemeindetag in Zusammenarbeit mit allen zuständigen Staatsstellen und Organisationen der gewerblichen Wirtschaft ausgearbeiteten Mustersatzungen (AA zu § 18 Ziff. 4) zugrunde legen und diese dann nach den örtlichen Verhältnissen entsprechend abändern.

Schon bei dem Entwurf ist zu beachten, daß die Satzung, um gültig zu sein, drei Bestandteile enthalten muß[55].

Zunächst hat die Satzung die Bestimmung auszusprechen, daß die mit dem AuBzw. zu versehende Einrichtung den pflichtigen Personen kraft öffentlichen Rechts zur Verfügung gestellt wird[56]. Wichtig ist es hierbei, daß nicht nur die Tatsache des AuB.-Rechts selbst festzustellen, sondern auch der berechtigte Personenkreis genau zu umschreiben ist. Dabei wird es zweckmäßig sein, evtl. in einem besonderen Paragraphen Beschränkungen des Anschluß- und Benutzungsrechts für den Fall vorzusehen, daß z. B. wegen der besonderen Lage eines Grundstückes die Versorgung mit Wasser bzw. der Anschluß an die Kanalisation zu einer mit dem Zweck

---

[53] Ausf. Anw. Ziff. 2 Abs. 2 zu § 18, siehe Näheres unten S. 70.

[54] Wenn andernfalls ein polizeiwidriger Zustand entstehen würde, verletzt die Gemeinde, wenn sie trotzdem den AuBzw. nicht einführt, eine ihr nach § 2 I obliegende gesetzliche Pflicht; sie kann dann zur Einführung durch die Aufsichtsbehörde nach § 110 gezwungen werden; siehe Schattenfroh, § 18, Anm. 6, und über das Verhältnis von Aufsichtsbehörde—Gemeinde unten S. 71.

[55] AA § 18, Anm. 2c; amtl. Begr. zu § 18 Abs. 3.

[56] AA § 18, Anm. 2c aa).

der Einrichtung nicht zu vereinbarenden Belastung der Gemeinde führen würde[57].

Notwendiger Bestandteil der Satzung ist ferner der Ausspruch des AuBzw. bzw. nur des Anschluß- oder des Benutzungszwanges und die Regelung der näheren Vorschriften über die praktische Durchführung[58]. So wird unter der Überschrift „Anschlußzwang" in einem besonderen Paragraphen der Satzung z. B. zu bestimmen sein, daß die Eigentümer verpflichtet sind, die Grundstücke, in denen Wasser verbraucht wird, an die öffentliche Wasserleitung anzuschließen, wenn die Grundstücke in einer Straße mit einer betriebsfertigen Wasserleitung liegen.

Weiter sind die Vorschriften für das Verfahren der Durchführung des AuBzw. und über die im § 18 II zugelassenen Ausnahmen niederzulegen (siehe unten S. 39).

Da der § 18 eine klare Trennung der Begriffe des Anschluß- und des Benutzungszwanges enthält (siehe oben S. 10) und danach sowohl der AuBzw. als auch der Azw. und der Bzw. allein angeordnet werden kann, können diese Vorschriften u. U. genügen, um nur einen Azw. anzuordnen. Soll jedoch auch der Bzw. angeordnet werden, so ist in einer besonderen Vorschrift dieser ebenfalls niederzulegen und die nähere Regelung über die Durchführung zu treffen, also z. B., daß der gesamte Bedarf an Trink- und Gebrauchswasser ausschließlich aus der Wasserleitung zu decken ist.

Schließlich gehört nach der AA (zu § 18 Ziff. 2c cc) zum notwendigen Inhalt der Satzung auch die Regelung der Gebührenfrage. In diesen für die praktische Durchführung besonders wichtigen Bestimmungen ist demnach der Maßstab, nach dem die Gebühren erhoben werden, die Höhe der Gebühren selbst und der Kreis der Zahlungsverpflichteten zu regeln (siehe unten S. 56).

Nicht notwendig Inhalt der Satzung dagegen ist die Festsetzung von Zwangsmitteln zur Durchführung des AuBzw. Nach § 18 III können in der Satzung Zwangsgelder für den Fall der Zuwiderhandlung angedroht werden, doch muß die Regelung, wenn sie überhaupt getroffen wird, in der Satzung selbst niedergelegt werden. Da jedoch gerade in der Möglichkeit der zwangsweisen Durchführung durch die Gemeinde selbst eine Verbesserung gegenüber den meisten Landesrechten liegt, wird wohl ausnahmslos von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden. Daneben kann auch die Ersatzvornahme in der Satzung geregelt werden (§ 18 III 2). Da es sich hierbei um einen tiefgreifenden Eingriff in das Leben der Einwohner handelt, sind die Voraussetzungen der Anwendung der Zwangsmittel genau anzugeben und auch die dagegen nach §§ 29, 30 zulässigen Rechtsmittel aufzuzählen (AA zu § 18 Ziff. 4).

II. Das Verfahren für die Aufstellung der Satzung.

Da die Einführung des AuBzw. einen weittragenden Eingriff in das gemeindliche Leben darstellt, erfordern die Interessen der örtlichen Gemeinschaft möglichste Rücksichtnahme auf die allgemeinen Lebens-

---

[57] § 3 der Mustersatzung des Deutschen Gemeindetages über den Anschluß an die öffentliche Wasserleitung und über die Abgabe von Wasser.

[58] AA zu § 18, Anm. 2c bb).

bedürfnisse der Gemeindeeinwohner. Daher ist nach den Vorschriften der AA (zu § 18 Ziff. 2c) die Fertigstellung des Entwurfs öffentlich bekannt zu machen und dieser selbst 14 Tage lang öffentlich auszulegen. Innerhalb dieser Frist steht es den Einwohnern (und den ihnen in § 17 II Gleichgestellten) frei, ihre Wünsche über die Ausgestaltung der Satzung dem Bürgermeister und den Gemeinderäten vorzulegen.

Diese können dann die nach ihrer Ansicht berechtigten Abänderungsvorschläge in der Sitzung der Gemeinderäte vorlegen. Da eine Satzung gemäß § 55 I Ziff. 4 vor ihrem Erlaß mit den Gemeinderäten zu beraten ist, hat der Bürgermeister alsbald nach der öffentlichen Auslegung des Entwurfs den Gemeinderäten diesen und evtl. eine erläuternde Begründung für die Notwendigkeit des AuBzw. zugehen zu lassen. Dem Bürgermeister ist auch die Entscheidung über die Frage der Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit der Sitzung überlassen. Bei der Wichtigkeit der Angelegenheit für die gesamte Einwohnerschaft wird er im allgemeinen die Zulassung der Öffentlichkeit aussprechen. Durch die öffentliche Beratung wird die Möglichkeit geschaffen, daß die Wünsche der Bevölkerung in allgemeiner Aussprache Berücksichtigung finden.

Ist danach der Entwurf gegebenenfalls neu gefaßt, so ist er von dem Bürgermeister der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung[59] vorzulegen[60]. Diese hat die gleichen Überlegungen anzustellen, wie sie vorher in bezug auf die Voraussetzungen und die Form der Einführung von der Gemeinde gepflogen worden sind. Handelt es sich um eine der in § 18 namentlich aufgezählten Einrichtungen, so ist danach der Entwurf mit dem Genehmigungsvermerk an den Bürgermeister zurückzusenden.

Soll der AuBzw. für andere Einrichtungen eingeführt werden, so hat die Aufsichtsbehörde zunächst dem RMdI zu berichten. Diese Vorschrift, die in den alten Landesrechten nicht vorhanden war, erklärt sich daraus, daß die weite Fassung des § 18 die Gefahr der mißbräuchlichen und unsachgemäßen Anwendung in sich trägt. Auch um der obersten Kommunalaufsichtsbehörde die für eine evtl. spätere Festlegung des Begriffs der „ähnlichen Einrichtungen" nötigen Unterlagen zu verschaffen, wurde diese Vorschrift in die AA eingefügt. Die Aufsichtsbehörde hat danach nur dann die Genehmigung auszusprechen, wenn der RMdI keine anderslautende Anweisung gibt.

Ist die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde erfolgt, so hat der Bürgermeister die Satzungen zu erlassen. Die für die ihr unterworfenen Personen rechtlich bindende Wirkung erhält sie durch die öffentliche Bekanntmachung, die in der je nach der Größe der Gemeinde verschiedenen Form (1. DVO, § 4) zu geschehen hat. In Kraft tritt die Satzung, wenn nicht etwas anderes bestimmt ist, am folgenden Tage (§ 3 III).

§ 8. Der Umfang des Anschluß- und des Benutzungszwanges.

Nach der Untersuchung der Voraussetzungen sowie der Form der Einführung des AuBzw. sind die Grenzen des so erlassenen AuBzw. ab-

---

[59] § 18 I; die danach zuständigen Behörden sind in § 33 I d. 1. DVO aufgezählt.

[60] Dies ist eine der wenigen Ausnahmen von der grundsätzlichen Genehmigungsfreiheit der Satzung.

zustecken. Dieser Umfang der Zwangspflicht läßt sich in sachlicher, persönlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht bestimmen.

I. Die sachlichen Grenzen.

Die sachlichen Grenzen ergeben sich aus dem Begriff des AuBzw. selbst, wie wir ihn für das geltende Recht schon (oben S. 10) festgelegt haben. Danach bestimmt sich der Umfang des Azw. danach, die Einrichtungen bereitzustellen, die eine jederzeitige Benutzung gewährleisten; während der Bzw. die Pflicht zur ausschließlichen Bedürfnisbefriedigung durch die Einrichtung und das Verbot der Benutzung anderer Einrichtungen zum Inhalt hat.

Die Grenzen werden bei den im § 18 im einzelnen aufgezählten Einrichtungen nach der Natur der Sache verschieden sein, sie näher zu bestimmen, wird bei der Erörterung von Sonderfragen der einzelnen Einrichtungen Gelegenheit genommen werden (siehe unten S. 43).

Dort wird auch kurz auf die Frage einzugehen sein, inwieweit sich die sachlichen Grenzen des AuBzw. bei Wasserleitung und Kanalisation aus dem Wasserrecht und dem Gewerberecht ergeben (siehe unten S. 46).

II. Der Umfang in persönlicher Hinsicht.

Weiter ist zu prüfen, wer diesem so umgrenzten AuBzw. unterworfen ist.

Als örtliche Rechtsnorm gilt die Satzung über den AuBzw. nur für die der Gebietshoheit der Gemeinde unterworfenen Personen. Das sind grundsätzlich die Einwohner der Gemeinden. Nach § 5 DGO zählt dazu jeder, der in der Gemeinde wohnt (siehe 1. DVO zu § 5). Dieser dem Grundsatz der Einwohnergemeinde entsprechende Umfang der Satzung ist aber wegen der besonderen Bedeutung dieser Bestimmungen für den AuBzw. in doppelter Hinsicht durchbrochen. Nach dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung „die Gemeinde kann ... für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluß ... an ... Einrichtungen (Azw.) ... und die Benutzung dieser Einrichtungen und der Schlachthöfe (Bzw.) vorschreiben“ (§ 18 I) könnte es zunächst so scheinen, als ob sowohl der Azw. als auch der Bzw. nur für die Grundstücke des Gebiets der Gemeinde vorgeschrieben werden könnte. Diese Auffassung hätte noch nach der früher oft in bezug auf die Gebührenpflichtigkeit geäußerten Ansicht, daß „schon in dem bloßen Anschluß eine Benutzung liege[61]“, vertreten werden können; sie ist jetzt aber unhaltbar, weil in der DGO der Begriff des Bzw. von dem des Azw. klarer getrennt ist. Sinngemäß können daher die Worte „für die Grundstücke ihres Gebietes“ nur auf den Anschluß bezogen werden[62], nicht aber auf die Benutzung als solche. Dies ergibt sich schon aus der Überlegung, daß für die Schaffung von Einrichtungen zur Ermöglichung z. B. des Anschlusses an die Wasserleitung nur die Eigentümer der Grundstücke verpflichtet sind, daß aber die Verpflichtung zur tatsächlichen Benutzung allen Einwohnern auferlegt werden kann, die als Mieter, Pächter usw. derartige Einrichtungen benutzen

[61] So für das württ. Recht Württ. VGH vom 11. 2. 1933 in RVBl. 55, 662; siehe auch VGH 37, 56 und OVG, 45, 96 (100).

[62] Kunz-Guba-Theißig, S. 91.

(siehe unten S. 45). Dazu gehören zunächst die Einwohner als solche, dann aber auch die Grundstückseigentümer, die schon dem Azw. unterliegen, und die Gewerbetreibenden in bezug auf die Einrichtungen, die auch für sie bestehen. Diese Folgerung ergibt sich aus § 17 II, wonach die dort genannten Personen auch für ihre Grundstücke und die Gewerbetreibenden im Gemeindegebiet zu den Lasten herangezogen werden und die Einrichtungen benutzen dürfen[63]. Wenn sie insoweit den Einwohnern gleichgestellt werden, so muß auch die Einführung des AuBzw. für sie gelten. Danach können z. B. auch die Gewerbetreibenden, die keine Einwohner sind, gezwungen werden, ihre gewerblichen Abwässer in die gemeindliche Kanalisation einzuleiten (siehe unten S. 46). Auch hierbei ist aber der Grundsatz zu beachten, daß dem AuBzw. ein Anschluß- und Benutzungsrecht entsprechen muß (siehe oben S. 28). Ein Zwang kann für Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende also insoweit nicht eingeführt werden, als es sich nicht um Einrichtungen handelt, die für diese Personengruppen bestehen (§ 17 II) oder die ihnen in der Satzung ausdrücklich zur Verfügung gestellt sind.

Während der Azw. grundsätzlich also für alle Grundstücke des Gemeindegebiets eingeführt werden kann, richtet sich der dem Bzw. unterworfene Personenkreis danach, für welche Gruppen ein öffentlich-rechtliches Benutzungsrecht besteht, d. h. ob die Gemeinde die Einrichtung nur den in § 17 I genannten Einwohnern oder auch den ihnen in § 17 II und III Gleichgestellten zur Verfügung gestellt hat.

Von dieser grundsätzlichen Regelung des persönlichen Geltungsbereiches des AuBzw. läßt aber das Gesetz in verschiedener Hinsicht Ausnahmen zu.

Danach kann zunächst in der Satzung zugelassen werden, daß Ausnahmen von dem AuBzw. aus bestimmten Gründen gewährt werden. Die für die Ausnahme entscheidenden Tatbestände müssen in der Satzung niedergelegt werden; die Entscheidung kann also nicht für jeden Einzelfall dem Bürgermeister nach seinem Ermessen überlassen werden[64]. So kann z. B. in einer Satzung die Bestimmung enthalten sein, daß eine Verpflichtung zum Anschluß an die Wasserleitung dann nicht besteht, wenn dies „den verpflichteten Personen auch unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Gemeinwohls aus besonderen Gründen nicht zugemutet werden kann[65]". Besonders können auch Ausnahmen gerechtfertigt sein für gewerbliche Betriebe, die auf besonderes Wasser angewiesen sind, z. B. für Brauereien oder Papierfabriken[66]. Durch diese Bestimmung wird der Gefahr vorgebeugt, daß der Grundsatz der Gleichmäßigkeit durch Überspannung zur Gleichsetzung von Ungleichem führt[67]. Da diese Ausnahmen besondere Bedeutung für den AuBzw. an Wasserleitung und Kanalisation haben, wird bei der Behandlung dieser Einrichtungen Ge-

---

[63] Entsprechendes gilt gemäß § 17 III für juristische Personen und Personenvereinigungen (siehe dazu Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 77). Im folgenden ist daher unter der Bezeichnung „Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende" i. S. des § 17 II auch der Kreis dieser juristischen Personen zu verstehen.

[64] Zeitler-Bitter-v. Derschau, § 18, Anm. 6, S. 82; Schattenfroh, § 18, Anm. 3.

[65] Mustersatzung (siehe oben S. 34), § 5.

[66] Kerrl-Weidemann, S. 207.

[67] v. Lympius-Küchenhoff, S. 57.

legenheit sein, noch näher auf diese Fragen einzugehen (siehe unten S. 45).

Es kann in der Satzung aber auch von vornherein eine Beschränkung des AuBzw. auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen ausgesprochen werden (§ 18 II 2). Auch hier gilt das für die Ausnahmen Gesagte, daß die Tatbestände für die Beschränkung in der Satzung niederzulegen sind. Danach kann z. B. die Satzung bestimmen, daß nur die Eigentümer von Grundstücken unter den AuBzw. an eine Wasserleitung fallen, die an einer mit einer betriebsfertigen Leitung versehenen Straße liegen[68]. Dann ist der Kreis der Pflichtigen beschränkt auf diese Grundstückseigentümer, die in anderen Teilen der Gemeinde liegenden Grundstücke sind nicht anschlußpflichtig. Der Personenkreis der Pflichtigen ist damit durch objektive, in der Satzung aufgezählte Maßstäbe bestimmt.

Dieser dem Wesen nach „dinglichen Beschränkung" entspricht die Möglichkeit einer an die Person des Verpflichteten geknüpften Beschränkung (§ 18 II 2 letzter Halbsatz). Maßstab für die Beschränkung ist hier nicht die besondere Eigenschaft eines Grundstücks, sondern ein einer Gruppe von Personen gemeinsames Merkmal. In diesem Falle sind z. B. in einer Gemeinde teils ländlichen, teils städtischen Charakters nach einer entsprechenden Bestimmung der Satzung nur die der städtischen Personengruppe angehörenden Personen dem AuBzw. an die Kanalisation unterworfen[69]. Zum Unterschied zu der oben behandelten Möglichkeit, Ausnahmen in der Satzung zuzulassen, unterliegt diese genau bestimmte Gruppe von vornherein gar nicht dem AuBzw. Bei der Zulassung von Ausnahmen dagegen gilt der AuBzw. zunächst für alle der Satzungsgewalt unterworfenen Personen, und nur in Einzelfällen wird auf Antrag eine Befreiung aus genau festgelegten Gründen vom Leiter der Gemeinde gewährt.

Einer besonderen Erörterung bedarf die Frage, ob auch die öffentlichen Körperschaften und Anstalten dem AuBzw. unterworfen sind. Beruhte das Freisein von der Zwangspflicht bisher auf Vorschriften, nach denen diese Körperschaften nicht dem polizeilichen Zwang der Länderpolizeien unterstanden, so zwingt die Änderung der Rechtsgrundlage dazu, diese Fälle auf ihre Berechtigung zu untersuchen.

Da der auf Grund des § 18 DGO eingeführte AuBzw. ein reichsrechtlicher Akt der gemeindlichen Volksgesundheitsfürsorge ist, greifen, wenn diese Befreiungen auf polizeiliche Anordnungen abgestellt sind, diese künftig nicht mehr durch. Auch Gefängnisse und öffentliche Krankenanstalten sind daher dem AuBzw. unterworfen[70]. Doch werden die Gemeinden gerade hier zu untersuchen haben, ob für diese öffentlichen Anstalten, die sehr oft eine Eigenwasseranlage besitzen, in der Satzung Ausnahmen zu machen sind[71].

Nicht unter diese Art von Befreiungsgründen fällt aber das Aus-

---

[68] § 4 der Mustersatzung (für den Anschluß an die Wasserleitung) des Deutschen Gemeindetages, siehe oben S. 35, Anm. 57.

[69] Kiefer-Schmid, S. 119.

[70] So schon Saran, pr. GemZ., 1914, 311.

[71] Rapp, Gesundheitsfürsorge, 1937, S. 138.

nahmerecht der Reichsbahn, das seinen Grund in der besonderen Bedeutung für das Staats- und Volkswesen hat[72].

Die Reichsbahn hat gemäß § 37 des Reichsbahngesetzes vom 13. 3. 1930 (RGBl., II, S. 369) ein besonderes Planfeststellungsrecht, wonach jeder Eingriff anderer Behörden unzulässig ist, wenn er die bauliche Gestaltung einer Reichsbahnanlage irgendwie beeinflußt oder auch nur berührt[73]. Alle Interessen öffentlicher und privater Natur müssen im Planfeststellungsverfahren geltend gemacht werden. Ein eigenmächtiges Vorgehen einer Gemeindebehörde ist damit ausgeschlossen[73]. Dieser Grundsatz, der früher allgemein anerkannt wurde[74], ist noch heute gültig, da er auf dem Reichseisenbahnrecht beruht, das von ganz anderen Gesichtspunkten ausgeht als das Recht des § 18 DGO und ebenso wie die Befugnisse der Baupolizeibehörden (siehe unten S. 73) unberührt bleibt. Dem kann nicht die Änderung der Rechtsgrundlage des AuBzw. entgegengehalten werden[75]. Die eine obrigkeitliche Willensäußerung darstellende Planfeststellung kann als reichsrechtliche Sonderbestimmung nicht durch die DGO ohne ausdrückliche Ermächtigung beseitigt werden. Ganz abgesehen davon, daß der Gesetzgeber der DGO wohl kaum solche weitreichenden Folgen beabsichtigt hat[76], sprechen aber auch gewichtige Gründe, die aus der Natur des Planfeststellungsrechts hervorgehen, gegen eine derartige Schlußfolgerung. § 37 des Reichsbahngesetzes hat zum Ziel, die Reichsbahn in ihrer überörtlichen Verkehrsaufgabe von lokalen Schwierigkeiten und Besonderheiten freizumachen, damit sie, unabhängig davon, einen störungsfreien Verkehr gewährleisten kann. Dieser Zweck würde aber dann vereitelt, wenn die Reichsbahn zum Anschluß an die gemeindliche Wasserleitung gezwungen werden könnte. Denn dann würde die Folge einer Störung dieser Wasserleitung u. U. die Unterbrechung des Eisenbahnverkehrs eines großen Bezirks zur Folge haben, da die Lokomotiven kein Wasser aufnehmen könnten.

Unter den § 37 fallen, was sich aus dem Ziel dieser Vorschrift ergibt, nur die Anlagen, die nicht ohne Beeinträchtigung des Eisenbahnbetriebes an anderen Stellen und in anderer Form aufgeführt werden können. Dazu sind auch Rohrleitungen zur Entnahme von Wasser zu rechnen[77]. Keine Reichseisenbahnanlagen sind z. B. Verwaltungsgebäude,

---

[72] Siehe dazu das Gesetz vom 10. 2. 1937 (RGBl., II, S. 47).

[73] Holstein, Die Eisenbahnbauten der Dt. Reichsbahngesellschaft, Diss., S. 39.

[74] Siehe Zeiß, Dt. Gemeindetag 1935, 758; die Entscheidung des OVG vom 28. 11. 1929 in FZ, 67, 106 kann dem nicht entgegengehalten werden, da sie den § 37 überhaupt nicht erwähnt.

[75] Zeiß, Dt. Gemeindetag 1935, 758; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 79.

[76] Dieser hier geäußerten Ansicht über die Rechtslage steht auch der erst nach Abfassung dieser Arbeit erschienene RdErl. des RuPrMdI vom 9. 2. 1938 (RMBliV, S. 240) nicht entgegen. Dieser bringt vielmehr ausdrücklich „unbeschadet der Rechtslage" für die Praxis einige für die Übergangszeit bestimmte Hinweise. Danach soll „nach Möglichkeit" auch für die Reichsbahnanlagen ein Anschluß an die zwangsberechtigte Einrichtung, insbes. die Wasserleitung, hergestellt werden. Bei Meinungsverschiedenheiten ist a. d. D. von den Gemeinden an den RuPrMdI zu berichten, der sich dann gegebenenfalls mit dem RuPrVM in Verbindung setzen will. Auch dies spricht dafür, daß damit noch keine „rechtsgrundsätzliche Lösung" der Frage gegeben sein soll, denn dann ständen auch den Gemeinden die in der DGO aufgeführten Zwangsmittel zur Verfügung. Deren Anwendung soll aber durch diesen RdErl. vorgebeugt werden.

[77] RiLi zu § 37 Reichsbahngesetz in „Die Reichsbahn", 10. Jahrgang, Heft 51.

Siedlungshäuser usw.[78]. Diese unterliegen daher dem AuBzw. in gleicher Weise wie die anderen Gebäude auch.

III. Die örtlichen Grenzen.

Die örtlichen Grenzen des AuBzw. ergeben sich zunächst aus der Beschränkung der gemeindlichen Hoheitsgewalt auf das Gebiet der Gemeinde[79]. Nach einem allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatz kann jede Gebietskörperschaft[80] objektive Rechtsnormen nur mit Wirksamkeit innerhalb ihres Gebietes erlassen[81]. So endet auch die Wirkungsmöglichkeit des AuBzw. als Ausfluß der Hoheitsgewalt der Gemeinde an ihrer Hoheitsgrenze, d. h. an der Gemeindegemarkung[82]. Z. B. bindet der AuBzw. an die gemeindliche Wasserleitung nur die Einwohner und die in der Gemeinde ansässigen Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümer. Geht also die Wasserleitung über die Gemeindegrenzen hinaus, so regeln sich die Beziehungen zwischen den Benutzern und der Gemeinde nach bürgerlich-rechtlichen Grundsätzen[83]. Da jedoch jedes Grundstück im Reichsgebiet im allgemeinen zu einer Gemeinde gehört (§ 12 II), untersteht auch dieses „fremde Grundstück" der Satzungsgewalt der Nachbargemeinde. Wenn daher diese beiden Gemeinden eine Vereinbarung treffen, daß die in der Nachbargemeinde liegenden Teile der gemeindlichen Wasserleitung als Einrichtung dieser Nachbargemeinde gelten und insofern deren Einwohnern zur Verfügung gestellt werden[84], so kann auch die Nachbargemeinde ebenfalls durch Satzung einen AuBzw. einführen.

Es ist aber auch möglich, daß die örtlichen Grenzen des AuBzw. nur einen Teil des Gemeindegebiets umfassen. Zu dem Zweck ist in der gesetzlichen Bestimmung der Fall vorgesehen, daß der Zwang auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets beschränkt wird. Diese Beschränkung unterscheidet sich von der oben behandelten für bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen (siehe oben S. 38) dadurch, daß sie ohne Rücksicht auf die in dem ausgenommenen Gebiet liegenden Grundstücke oder die dort wohnenden Personen ergeht und einen besonderen Teil der Gemeindegemarkung völlig vom Zwang ausnimmt. Da diese Beschränkung ebenso wie die Zulässigkeit von Ausnahmen auszugehen hat von dem Grundsatz, daß der AuBzw. nur angeordnet werden soll, „soweit ein dringendes öffentliches Bedürfnis vorhanden ist", wird sich die Notwendigkeit einer Beschränkung besonders dann ergeben, wenn der Gemeindebezirk aus zwei völlig verschieden gearteten Stadtteilen besteht. Diese Bestimmung hat daher besondere Bedeutung für früher selbständige und später zu einer Gemeinde zusammengeschlossene Bezirke[85]. Diese Beschränkung des Zwanges auf einzelne Teile der Gemeinde war in Preußen schon vorgesehen für den Schlachthofzwang im preußischen Gesetz über die Errichtung öffentlicher Schlachthäuser vom 18. 3. 1868

[78] Holstein, Diss., S. 31.
[79] Pranz, Diss., S. 56.
[80] Als solche ist die Gemeinde im § 11 II ausdrücklich bezeichnet.
[81] Bitter, Ortsgesetzgebung, S. 17.
[82] Laforet, S. 41.
[83] Maunz, S. 136; Laforet, S. 41.
[84] VGH 27, 117.
[85] Maunz, S. 134; Bitter, S. 17; Kiefer-Schmid, S. 119.

(GS., S. 277). Auch heute wird sich gerade beim Schlachthofzwang die Notwendigkeit ergeben, ländliche Vororte bei Hausschlachtungen von der Zwangspflicht auszuschließen (siehe unten S. 51).

IV. Die zeitliche Begrenzung.

Die Frage nach der zeitlichen Begrenzung des AuBzw. umfaßt in sich zunächst die Untersuchung des Übergangsrechts, das nach dem Inkrafttreten der DGO von besonderer Bedeutung ist, weiter aber auch die Erörterung der Beendigung der Zwangspflicht.

Was zunächst das Übergangsrecht anbelangt, so sind jegliche Zweifelsfragen durch den § 6 der 1. DVO zur DGO von vornherein beseitigt worden[86]. Danach bleiben die bisherigen Regelungen in Kraft, wenn sie nach früherem Recht zulässig waren. Dies gilt auch dann, wenn der AuBzw. durch andere Behörden eingeführt werden konnte (z. B. durch PolVO). In Kraft bleibt aber auch der AuBzw., der sich auf andere Einrichtungen, wie z. B. Gas- und Elektrizitätswerke, bezieht. Dagegen können neue Regelungen auf Grund des bisherigen Rechtszustandes naturgemäß nicht mehr ergehen. Diese weitgehende Ausnahme von der allgemeinen Vorschrift des § 3 DGO erklärt sich aus den für die Einwohner besonders einschneidenden Rechtswirkungen des AuBzw. Diese konnte man nicht mit sofortiger Wirkung aufheben, wie es nach der allgemeinen Vorschrift des § 3 dann notwendig gewesen wäre, wenn sie mit der heutigen Rechtslage im Widerspruch standen[87]. Doch wird man auch hier i. S. einer einheitlichen Regelung des AuBzw. im ganzen Reich für die alten Satzungen die in der AA zu § 3 Ziff. 4 enthaltene Empfehlung, die Satzungen auf ihre Vereinbarkeit mit der DGO zu überprüfen, entsprechend anzuwenden haben. Nach dem Grundgedanken der Neuregelung sollen nicht nur in den gegenüber der Zahl der bestehenden Satzungen zunächst geringen Fälle der Neueinführung von Satzungen die Bestimmungen des § 18 zugrunde gelegt werden, sondern auch die oft geradezu der heutigen Auffassung entgegenstehenden alten Ortsrechte (siehe oben S. 19) wenigstens allmählich aufgehoben und an ihrer Stelle neue Satzungen auf Grund des § 18 DGO eingeführt werden.

Das Ende der Geltungsdauer des AuBzw. kann durch dreierlei Ereignisse herbeigeführt werden.

Zunächst besteht für die Gemeinde die Möglichkeit, die bisherige Satzung umzuändern oder sie auch ganz aufzuheben, wenn z. B. das öffentliche Interesse nicht mehr dringend ist. Jedoch besteht auch hierfür das Erfordernis der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, die diese für die Abänderungs- oder Aufhebungssatzung dann zu versagen hat, wenn nach ihrer Ansicht das öffentliche Interesse an dem Bestehen des AuBzw. noch vorhanden ist[88].

Da der AuBzw. das Bestehen bestimmter Einrichtungen voraussetzt, wird mit dem Untergang der Einrichtung auch das Ende des AuBzw. als solchen bestimmt[89].

[86] Das war bei der Einführung der landesrechtlichen Bestimmungen nicht immer der Fall, siehe z. B. für die BayerGO Pranz, Diss., S. 64.

[87] Schattenfroh, S. 11; viel weiter ging der Vorschlag von Drews, nach dem alle bisher erlassenen Bestimmungen außer Kraft treten sollten (siehe oben S. 10).

[88] Bitter, Ortsgesetzgebung, S. 19; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 24.

[89] Siehe Pranz, Diss., S. 64.

Aus der Natur des AuBzw. als Auswirkung des Hoheitsrechtes der Gemeinde ergibt sich endlich sein Ende dann, wenn diese zu bestehen aufhört[90]. Dies tritt ein, wenn eine Gemeinde in eine andere eingegliedert oder mehrere Gemeinden zu einer zusammengeschlossen werden. Die Änderung des Gemeindegebiets spricht der Reichsstatthalter gemäß § 15 DGO aus. Er regelt auch die Überleitung des Ortsrechts. Hierfür hat die AA (zu § 15 Ziff. 4c) empfohlen, längstens in einer Übergangszeit von 6 Monaten das alte Ortsrecht in Kraft zu lassen. Von einem vom Reichsstatthalter zu bestimmenden Zeitpunkt ab ist der auch für den AuBzw. fernerhin geltende Rechtszustand festzustellen.

§ 9. Der Anschluß- und Benutzungszwang bei den einzelnen Einrichtungen.

Mit Absicht ist bisher nicht auf eine für die Praxis wichtige Seite dieses Problems, nämlich die Ausgestaltung und Auswirkung bei den einzelnen Einrichtungen eingegangen worden. Die Möglichkeit dazu mußte erst durch eine Untersuchung der allgemeinen Rechtsfragen gewonnen werden. Nach deren Erledigung kann im folgenden auf die bei den einzelnen Einrichtungen besonders in der Verwaltungspraxis auftauchenden Zweifelsfragen und Probleme eingegangen werden. Zwar sind die zur Verfügung stehenden Erfahrungen der praktischen Gestaltung in Rechtsprechung und Verwaltung nur mit Vorsicht zu verwerten. Da erst allmählich in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der DGO Satzungen auf Grund des neuen Rechts erlassen werden, sind auch rechtliche Streitfragen bisher kaum an die Verwaltungsbehörden und an die Gerichte herangetragen worden. Vor großer praktischer Bedeutung werden für die Anwendung des § 18 in der Gemeindeverwaltung die in der AusfAnw. zu § 18 Ziff. 4 angekündigten Mustersatzungen des Deutschen Gemeindetages sein.

Um jedoch schon vor Veröffentlichung dieser Mustersatzungen ihre voraussichtliche Fassung berücksichtigen zu können, werden die bisher fertiggestellten Entwürfe[91] für die einzelnen Einrichtungen im folgenden weitgehend herangezogen werden[92]. Da auch das neue Schrifttum des Gemeinderechts den AuBzw. bei den einzelnen Einrichtungen nicht näher behandelt[93], bleibt als wissenschaftliches Material nur das auf der früheren Regelung aufbauende Schrifttum und die dazu ergangenen Urteile der Gerichte übrig.

I. Wasserleitung.

Mit vollem Recht ist als erste Einrichtung die Wasserleitung in § 18 DGO aufgeführt. Denn gerade hier ist das Recht des AuBzw. zuerst entwickelt und auch in gesetzlichen Bestimmungen niedergelegt worden (siehe oben S. 15). So wurde auch in den Ländergemeindeordnungen,

---

[90] Vgl. die ausf. Erörterung für das bayer. Recht bei Pranz, Diss., S. 56.

[91] Die in entgegenkommender Weise vom Deutschen Gemeindetag für die Zwecke dieser Abhandlung zur Verfügung gestellt wurden.

[92] Doch sei noch ausdrücklich betont, daß damit die endgültige Fassung der Satzungen nicht irgendwie festgelegt ist.

[93] Mit Ausnahme des Kommentars von Kunz-Guba-Theißig, der aber den früheren sächs. Rechtszustand zugrunde legt.

die die Einführung des AuBzw. den Gemeinden überließen, stets die Wasserleitung als anschlußberechtigte Einrichtung aufgeführt. Allerdings war die Zielsetzung bei der praktischen Ausgestaltung des AuBzw. für die Wasserleitung nicht immer die gleiche. Während z. B. in Preußen[94] gesundheits- und feuerpolizeiliche Gesichtspunkte allein als ausschlaggebend anerkannt wurden[95] und eine Einführung aus fiskalischen Gründen unzulässig war[96], bildete in Sachsen den Hauptgrund für die Einführung des AuBzw. die Möglichkeit, auch bei Nichtbenutzung der Wasserleitung die Grundstückseigentümer zu einem Mindestwasserzins heranzuziehen[97]. Hieraus erklärt sich auch die verschiedene Bestimmung des Umfanges der Zwangspflicht für den Anschluß an die gemeindliche Wasserleitung. Dort, wo das finanzielle Interesse ausschlaggebend war, bestand für die Gemeinde keine Veranlassung, die Einwohner zum Anschluß oder gar zur Benutzung zu zwingen, der Azw. in seinem engsten Umfang bestand also hier nur in der Verpflichtung, einen Mindestwasserzins zu bezahlen[97]. Dagegen mußte man dort, wo der AuBzw. aus gesundheits- und feuerpolizeilichen Gründen eingeführt werden konnte, zum mindesten einen Zwang zum tatsächlichen Anschluß für zulässig halten. Doch bestand dieser Umfang in Bayern z. B. nur dann, wenn der Einwohner auf andere Weise Wasser nicht beschaffen konnte. Insbesondere hielt die herrschende Meinung in Bayern das Vorhandensein einer Eigenwasseranlage für einen Grund zur Befreiung vom AuBzw.[98]. In Preußen dagegen konnte nach ständiger Rspr. des OVG. der Besitz eines eigenen Brunnens oder eigener Pumpe von der Pflicht zum Anschluß an die gemeindliche Wasserleitung und deren Benutzung nicht befreien[99], selbst wenn die Benutzung der gemeindlichen Wasserleitung aus besonderen Umständen nicht in Betracht kam[100]. Doch konnte auch hier der Bzw. nur dann verhängt werden, wenn aus gesundheitlichen Gründen der Genuß anderen Wassers einen Zustand hervorrief, der eine Gefahr für die Allgemeinheit i. S. des § 10 II 17 ALR bildetete[101].

Die DGO brachte auch hier eine Vereinheitlichung für das ganze Reich. Wie sich aus den allgemeinen Erläuterungen des Umfanges des AuBzw. ergibt (siehe oben S. 10), ist sowohl die Einführung eines Anschluß- als auch eines Benutzungszwanges zulässig und insofern die Rechtslage, wie sie schon vorher in Bremen, Braunschweig, Lippe und Thüringen bestand, auf das ganze Reich ausgedehnt.

Der Azw. besteht in sachlicher Hinsicht in der Verpflichtung, die Grundstücke, in denen Wasser[102] verbraucht wird, an die öffentliche Wasser-

[94] Ebenso in Baden (Hook, Diss., S. 15), wo übrigens diese Einrichtung als einzige mit dem AuBzw. versehen werden konnte (§§ 109 II, 18 und 2 III bad. LandesbauO).

[95] v. Meyeren, Wasserleitung, S. 15.

[96] Kunz-Guba-Theißig, S. 91.

[97] Jhb. 5/77.

[98] Pranz, S. 67, 68; anderer Ansicht Woerner, Art. 44, Anm. 48.

[99] So zuletzt OVG vom 19. 10. 1933 in „Baupol. Mitt.", 1935, S. 28; vorher öfter z. B. OVG 54, 44; 85, 438.

[100] OVG vom 28. 11. 1929 in FZ 67, 106.

[101] v. Meyeren, S. 15; OVG 85, 438; in PrVerwBl. 24, 279. In anderen Ländern hielt man auch dann ein Eingreifen der Polizei für unzulässig, da es „nicht Polizeisache wäre, den Menschen gegen sich selbst zu schützen" (BadVerwZ, 1903, S. 217).

[102] Ob nur für den Hausgebrauch oder auch den Gewerbebetrieb, ist in der Satzung zu regeln, siehe unten S. 45.

leitung anzuschließen, wenn diese an eine Straße mit einer betriebsfertigen Leitung grenzen[103]. Verpflichtet wird damit der Eigentümer. Der Bzw., der die Verpflichtung zum Inhalt hat, den gesamten Bedarf an Trink- und Gebrauchswasser nur aus der Wasserleitung zu decken, obliegt den Grundstückseigentümern, darüber hinaus aber sämtlichen Bewohnern der Gebäude[104].

Gerade auf dem Gebiete der Wasserversorgung sind die Ausnahmen besonders wichtig. Ist doch die Versorgung mit Wasser von besonderer Beschaffenheit und Menge für manche Betriebe geradezu eine Lebensnotwendigkeit. Auf Grund einer in die Satzung einzusetzenden Vorschrift (siehe § 5 MS.WL) ist daher eine Bestimmung aufzunehmen, daß eine Ausnahme vom AuBzw. zu machen ist, wenn dieser eine „nicht zu billigende Belastung" darstellen würde. Dies kommt besonders in Betracht für Brauereien[105], Wäschereien und andere Unternehmungen gewerblicher oder landwirtschaftlicher Art, die auf besonderes Betriebswasser angewiesen sind[106].

Aus besonderen Verhältnissen einer Gemeinde heraus kann sich auch das Bedürfnis ergeben, ganze Gruppen von Personen oder Grundstücken (zum Beispiel staatliche Anstalten[107], Gefängnisse, Kranken- und Pflegeanstalten, Industrieunternehmungen mit eigenem Wasserwerk) von vornherein von dem AuBzw. oder nur vom Bzw. zu befreien. Auch können hierfür sehr wohl Interessen der Landesverteidigung und des Luftschutzes sprechen, die eine unabhängige Wasserversorgung für ein wichtiges Werk als erwünscht erscheinen lassen[108].

Gesetzliche Schranken für die Einführung des AuBzw. an die Wasserleitungen bildeten früher die Wassergesetze der Länder. So hielt man die Anordnung dort für unzulässig, wo ein besonderes Recht auf die Entnahme von Wasser aus Wasserläufen bestand[109]. Da das Ziel der reichsrechtlichen Regelung des § 18 aber auch gerade darin besteht, die alten landesrechtlichen Vorschriften und Vorbehalte aufzuheben (siehe oben S. 42), wird man die Frage, ob diese Sonderrechte auch noch jetzt der Einführung eines AuBzw. entgegenstehen, verneinen müssen[110]. Dem AuBzw. ist daher auch derjenige unterworfen, der auf Grund von landesrechtlichen Vorschriften der Wassergesetze ein besonderes Recht auf die Benutzung eines bestimmten Flußlaufes hat. Dies folgt auch aus der ganz anderen Zielsetzung der DGO gegenüber den Vorschriften der Wassergesetze[111]. Während diese ein besonderes Rechtsverhältnis an einem

---

[103] § 4 der Mustersatzung des Deutschen Gemeindetages über den Anschluß an die öffentliche Wasserleitung und über die Abgabe von Wasser (MS.WL).

[104] § 6 II MS.WL.

[105] Fees-Jäkle-Brunner, S. 177; Kunz-Guba-Theißig, S. 94; Sächs. OVG vom 3. 3. 32, 256 II 1931.

[106] Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 82.

[107] Siehe dazu Rapp, „Gesundheitsfürsorge", 1937, 140.

[108] Das öffentliche Interesse erheischt hier nicht nur nicht den AuBzw., sondern fordert geradezu eine Ausnahme.

[109] § 21 des pr., § 26 des bayer. Wassergesetzes; siehe dazu v. Meyeren, Wasserleitung, S. 17; Pranz, Diss., S. 68.

[110] Über das Verhältnis zum § 16 der RGewO siehe S. 16.

[111] Soweit sie den reichsrechtlichen Vorschriften nicht widersprechen, bleiben diese landesrechtlichen Bestimmungen noch in Kraft.

Wasserlauf zum Gegenstand haben, dient die DGO in ihrem § 18 einem dringenden öffentlichen Bedürfnis der Volksgesundheit.

II. Kanalisation.

Im engen Zusammenhang mit der Regelung des AuBzw. an die Wasserleitung steht die Aufzählung der Kanalisation. Gemäß § 35 II des Reichsseuchengesetzes (siehe oben S. 14) können die Gemeinden, wie zur Herstellung einer Wasserleitung, so auch zur Einrichtung der Kanalisation gezwungen werden[112]. Wie bei der Wasserleitung war auch hier der Grund in Mißständen hygienischer Art zu suchen, die die Gemeinden zum Bau der Kanalisation und zur Einführung des AuBzw. bewogen. So wurde auch durch die Rechtsprechung und Wissenschaft die Zulässigkeit von Polizeiverordnungen bejaht, die den AuBzw. für die städtische Kanalisation vorschrieben[113].

Auch in den Ländergemeindeordnungen, die die Einführung eines AuBzw. durch Ortssatzung vorsahen, war die Kanalisation als anschlußberechtigte Einrichtung aufgeführt. Jedoch bestanden auch hier verschiedene Ansichten über den Umfang der Zwangspflicht[114].

Durch die DGO ist reichsrechtlich die Einführung des Anschluß- sowie auch des Benutzungszwanges für die Kanalisation durch Ortssatzung geregelt. Der Azw. hat hier die Verpflichtung zum Inhalt, die Grundstücke, die in einer mit einer Leitung versehenen Straße liegen, an das Entwässerungsnetz anzuschließen und sie mit allen für einen ordnungsmäßigen Betrieb erforderlichen Einrichtungen zu versehen[115]. Der Bzw. verpflichtet darüber hinaus, sämtliche auf dem Grundstück anfallenden Abwässer in das Straßenleitungsnetz einzuleiten (§ 4 MS.Ka.).

Von besonderer Bedeutung für die verpflichteten Personen ist die Frage, welche Abwässer eingeleitet werden müssen. Grundsätzlich wird man in der Satzung die Bestimmung aufnehmen, daß sämtliche Abwässer eingeleitet werden müssen. Jedoch können Bestimmungen vorgesehen werden, die Ausnahmen vom AuBzw. bzw. nur vom Bzw. festsetzen, wenn ein begründetes Interesse an der eigenen Verwertung bestimmter Abwässer besteht[117] und Gefahren für die Volksgesundheit dadurch nicht zu befürchten sind (MS.Ka. § 4 II). Liegen die gewerblichen bzw. landwirtschaftlichen Grundstücke eng zusammen, so kann auch die Satzung von vornherein den AuBzw. auf einen Teil der Gemeinde beschränken (§ 18 II 2 DGO).

Anders dagegen liegt die Frage bei den nach § 16 RGewO einer besonderen Genehmigung bedürftigen Anlagen. Diese werden im Genehmigungsverfahren auch in bezug auf die Abwässerbeseitigung geprüft und ihnen dafür evtl. von der Genehmigungsbehörde Auflagen gemacht. Nach

---

[112] v. Meyeren, Wasserleitung, S. 7.

[113] v. Meyeren, Wasserleitung, S. 16; OVG vom 12. 11. 1936 in RVerwBl., 1937, 539, und vorher oft.

[114] Siehe für Bayern Pranz, Diss., S. 69; Woerner, Art. 14, Anm. 48. VGH 20, 26; 24, 138.

[115] § 3 des Entwurfs einer Ortssatzung über den Anschluß der Grundstücke an die Grundstücksentwässerung (MS.Ka.).

[117] So z. B. bei überwiegend landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Grundstücken.

dem Sinn dieser Vorschrift dürfen andere Behörden darüber hinaus keine Auflagen auferlegen. Diese können daher auch nicht auf Grund des AuBzw. von der Gemeinde gemacht werden. Da die DGO das Verhältnis zur RGewO nicht besonders behandelt und auch nichts darauf hinweist, daß der § 16 RGewO durch den § 18 DGO aufgehoben werden soll, ist anzunehmen, daß § 16 weiterhin in Gültigkeit bleibt. Der AuBzw. kann daher insoweit nicht angewendet werden[118].

Doch ist auch bei der Einführung des AuBzw. für die städtische Kanalisation zu prüfen, ob dieser Zwangspflicht nicht besondere Rechte auf Grund der Wassergesetze der Länder auf Einleitung von Abwässern in Wasserläufe entgegenstehen[119]. Wie bei der Prüfung des Verhältnisses dieser Landesrechte zu dem AuBzw. an die Wasserleitung wird man auch hier zu dem Ergebnis kommen, daß diese Vorrechte heute den Grundgedanken der Deutschen Gemeindeordnung zu weichen haben. Danach haben die Interessen des einzelnen hinter denen der Gemeinschaft zurückzustehen. Der Anordnung des AuBzw. an die gemeindliche Kanalisation können daher auch aus wasserrechtlichen Verleihungen keine Individualrechte gegenüber geltend gemacht werden[120].

III. Müllabfuhr.

Die öffentliche Gesundheitspflege erfordert von den Gemeindeverwaltungen nicht nur die Versorgung mit einwandfreiem Wasser und die Ableitung der Abwässer, sondern auch die Beseitigung der festen Abfallstoffe, die Brutstätten für krankheitserregende Bakterien bilden[121]. Durch die unsachgemäße Abfuhr von Müll durch private Unternehmer können daher schon Gefahren für die örtliche Gemeinschaft und besonders für die öffentliche Gesundheitspflege entstehen[122]. Es besteht daher eine dringende Notwendigkeit dafür, daß diese Tätigkeit entweder von den Gemeinden selbst oder wenigstens unter ihrer ständigen Kontrolle und Aufsicht ausgeführt wird[123]. Schon früh wurde in der Rechtsprechung und später in der Gesetzgebung die Zulässigkeit der Einführung des AuBzw. an die gemeindliche Müllabfuhranstalt anerkannt[124]. Gerade hier machte sich aber die Beschränkung der Zwangspflicht durch den polizeilichen Aufgabenbereich der Gefahrenabwehr für die Entwicklung hemmend bemerkbar. So hielt man einen Zwang allgemein dann für unzulässig, wenn der Hausmüll vom Eigentümer selbst in gesundheitlich einwandfreier Weise beseitigt werden konnte[125]. Auch in den preußischen Entwürfen wurde die Müllabfuhr als anschlußberechtigte Einführung aufgeführt, ebenso in der bayer. GO von 1927, der th. GKO und dem pr. GemVerfGes. Während hier aber sicherheitspolizeiliche Erwägungen noch weitgehend ausschlaggebend waren, hatte gerade für diese Einrichtung die Bestimmung der braunschw. GO, daß ein AuBzw. an gemeinnützige Einrich-

[118] Siehe dazu für das pr. Recht bis 1934 v. Meyeren, Wasserleitung, S. 7.
[119] §§ 21 ff. pr. Wassergesetz, Art. 37—40 bayer. Wassergesetz; siehe dazu v Meyeren, Wasserleitung, S. 7; Pranz, S. 69.
[120] Siehe auch Jaekel, DJZ, 1936, 369.
[121] Heilmann, ZöW, 1935, 253.
[122] Gaupp, Diss., S. 22.
[123] Dreyer, Diss., S. 39.
[124] KGJ 29, C. 54; OVG 32, 295 ff.; 32, 302 ff.
[125] OVG vom 17. 10. 1929, Stusev. 1930, 481; KGJ ErgBd. 10, 400.

tungen eingeführt werden konnte, wenn die öffentliche Gesundheitspflege es erfordert (siehe oben S. 20), praktische Bedeutung.

In Bayern ordnete man den Begriff des Mülls unter den des „Unrats" unter, zu dem man alle diejenigen Abfallstoffe rechnete, für die der Eigentümer nicht selbst Verwendung hatte[126]. Doch war gerade diese Begriffsbestimmung bestritten[127]. Einen AuBzw. hielt man auf Grund des § 366 Ziff. 10 RStGB in Vbdg. mit Art. 94 bayer. PolStGB für zulässig; in beschränktem Maße konnten die Gemeinden gem. Art. 44 VI bayer. GO die Zwangspflicht einführen.

Die DGO stellt auch hier die Übereinstimmung der rechtlichen Bestimmung mit den Bedürfnissen der völkischen Gemeinschaft, insbesondere der Volksgesundheit, her. Für die Einführung des AuBzw. an die Müllabfuhr ist nur ein dringendes öffentliches Bedürfnis erforderlich. Dies ist, wie aus den einleitenden Bemerkungen (siehe oben S. 47) zu ersehen ist, bei der Müllbeseitigung in den meisten Fällen gegeben[128].

Nach der Begriffsbestimmung des AuBzw. (siehe oben S. 10) ist auch hier eine Unterscheidung zwischen dem Anschluß- und dem Benutzungszwang möglich[129]. Der Azw. soll nur der Ermöglichung der jederzeitigen Benutzung dienen und verpflichtet in diesem Falle die Eigentümer von Grundstücken, auf denen Hausmüll anfällt, sich anzumelden und die erforderlichen Müllgefäße aufzustellen[130]. Durch den Bzw. werden darüber hinaus alle Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken und alle Wohnungsinhaber zur Benutzung der Abfuhranstalt verpflichtet (§ 3 Abs. 2 MS.Müll.). Wie der oben angeführte Zweifelsfall im bayer. Recht zeigt, steht der Begriff des Mülls nicht ohne weiteres fest. Er wird daher zur Klärung von Zweifelsfragen in der Satzung in einer Begriffsbestimmung niederzulegen sein (§ 4 MS.Müll.). Dabei ist je nach den örtlichen Verhältnissen der gewerbliche Müll davon auszuscheiden oder mitzuerfassen. Wichtig ist auch die Zulassung von Ausnahmen gemäß § 18 II für die Fälle, in denen ohne Schädigung der Volksgesundheit ein begründetes Interesse an der Verwertung der Abfälle im eigenen Betriebe besteht. Diese Bestimmung hat besondere Bedeutung für landwirtschaftliche und Gartenbaubetriebe, die den Müll zu Düngezwecken gebrauchen[131].

Um etwaige Zweifelsfragen zu klären, wird es sich empfehlen, die nach § 959 BGB durch die Preisgabe des Mülls[132] erfolgte Eigentumsaufgabe und die Aneignung durch die Gemeinde gem. § 958 BGB noch

---

[126] Pranz, Diss., S. 72.

[127] So faßte Woerner (Anm. 48d zu Art. 44, S. 361) den Begriff des Unrats dahin auf, daß darunter alle Abfallstoffe fielen, die der Eigentümer nicht selbst verwerten konnte oder „wollte"; mit Recht greift Pranz, Diss., S. 72, diese subjektive Begriffsbestimmung an.

[128] Heilmann, ZöW, 1935, 253.

[129] Anderer Ansicht Jaekel, Diss., S. 10.

[130] § 3 Abs. 1 des Entwurfs einer Ortssatzung über den Anschluß der Grundstücke an die gemeindliche Müllabfuhranstalt (MS.Müll.).

[131] Für diese hielt man den AuBzw. in Preußen bis 1934 für unzulässig, siehe OVG 12. 1. 1929 in PrVBl. 50, 655; KGJ 49, 378; anderer Ansicht RG in DJZ, 1928, 600.

[132] Nicht unter diesen Begriff fallen Wertgegenstände, bei denen die Abeignungsabsicht des Eigentümers gem. § 959 BGB regelmäßig nicht vorhanden ist. Für diese Gegenstände ist zu bestimmen, daß sie als Fundsachen behandelt werden (§ 2 MS.Müll.).

stimmung der persönlichen Grenzen dieses Bzw. unlösbare Schwierigkeiten bereiten, die am besten zeigen, daß ein Bzw. auf Grund des öffentlich-rechtlichen Satzungsrechts der Gemeinde nach der Natur dieses Rechts nicht zulässig ist[47].

Zu den Einrichtungen des Bestattungswesens im engeren Sinne zählen die Leichenbeförderung, die Leichenhallen und die Grabpflege. Während die Grabpflege mangels jedes volksgesundheitlichen Zweckes ohne weiteres ausscheidet[48], kann der Bzw. für Leichenhallen deshalb nicht für zulässig erachtet werden, weil hier schon die Möglichkeit des Vergleichs mit den in § 18 besonders aufgezählten Einrichtungen fehlt[49].

Dient aber der Transport von Leichen der Volksgesundheit? Nach unserem aus dem Sinn der gesetzlichen Vorschrift gewonnenen Ergebnis, daß die Sorge für die Volksgesundheit den Hauptgrund für die Einführung bilden muß, erscheint dies für die Leichenfuhrunternehmen höchst zweifelhaft[50]. Denn wenn hier „auch" gesundheitliche Interessen berücksichtigt werden[51], so bilden doch diese, wie bei den Friedhöfen, keineswegs den Hauptzweck der Einrichtung. Dieser wird vielmehr durch die Rücksichten der Pietät und der religiösen Achtung bestimmt. Vollends wäre es aber mit der heutigen Anschauung unvereinbar, wenn man einen Vergleich mit der Kanalisation, Müllabfuhr und Straßenreinigung ziehen wollte. Daher kann gemäß § 18 ein Bzw. für ein Leichenbestattungsunternehmen nicht eingeführt werden[52].

---

[47] Dagegen kann die Gemeinde auf Grund ihres privaten Eigentums am Friedhof gewisse Bedingungen für dessen Benutzung aufstellen, wenn auch die Begründung eines tatsächlichen Monopols, wie es früher für zulässig erachtet wurde (RG 42, 51; 100, 213; Berner, Friedhofsrecht, S. 122; Brunner, Friedhofs- und Bestattungsrecht, S. 93), nach der nationalsozialistischen Auffassung von dem zweckgebundenen Eigentum am Friedhof nicht mehr gebilligt werden kann (anderer Ansicht Käßler, RVBl., 1937, 492). — Eine andere Frage ist es, ob die Gemeinde von sich aus die Bestattung ihrer Angehörigen sinnvoll regeln soll, wie es in Süddeutschland schon länger der Fall ist. Denn auch in der MusterFO ist der Grundsatz niedergelegt, daß die Verschiedenheiten der Bestattungsklassen möglichst zu beseitigen seien. Diesem Ziel würden die Gemeinden dadurch am meisten entsprechen, wenn sie die Bestattung völlig in ihre Hand nehmen und jeden Einwohner auf ihre Kosten beerdigen würden, wie es z. B. in einigen Teilen der Schweiz gesetzlich geregelt ist (siehe Gesetz betr. die Leichenbestattung im Kanton Zürich vom 29. 6. 1890), vgl. dazu Schollenberger, „Bestattungswesen", a. a. O.; Fischer-Bärbig, a. a. O.

[48] Böhmer, a. a. O.

[49] Siehe Zengerling, Das Bestattungswesen, 1936, S. 42; anderer Ansicht Brunner, Handbuch, S. 31; Kunz-Guba-Theißig, S. 90.

[50] Früher war der Bzw. meist aus verkehrspolizeilichen Gründen für zulässig erachtet worden, KGJ 41, 357 ff.; KG in GA 12, 563; RG 101, 289; Fleiner, Institutionen, S. 319, Anm. 5; Landmann-Rohmer, I, 66, 83, 87; dagegen der größte Teil der Literatur, siehe u. a. Wolzendorff, VerwA 21, S. 524; Alnor, Diss., S. 85; Dreyer, Diss., S. 44.

[51] Siehe S. 32, Anm. 43.

[52] So Zengerling, Das Bestattungswesen, 1936, S. 42; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 81; Friedrichs, Aufgaben, S. 19; anderer Ansicht Kunz-Guba-Theißig, S. 90; Brunner, Handbuch, S. 31; Kiefer-Schmid, S. 118. Ein diesem rechtlichen Bzw. in der Wirkung ähnliches tatsächliches Monopol ist möglich, wo keine privaten Bestattungsunternehmen bestehen, wie es weitgehend in Süddeutschland der Fall ist (siehe Bauer, Diss., S. 9; z. B. Bestattungs- und FHO für Frankfurt a. M. vom 2. 4. 1934, § 8 [siehe über den allgemeinen Grundsatz oben Anm. 47]).

§ 7. Die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges.

Nachdem die Voraussetzungen für die Einführung des AuBzw. erläutert worden sind, soll im folgenden die Form der Einführung klargelegt werden. Während die landesrechtlichen Bestimmungen, wie wir sahen (siehe oben S. 23), weitgehend voneinander abwichen, ist heute die Art und Weise der Einführung durch den § 18 DGO und die dazu ergangenen Durchführungsverordnungen und Ausführungsanweisungen für das ganze Reich abschließend geregelt[53].

I. Die äußere Form der Satzung und ihre notwendigen Bestandteile.

Die äußere Form der Einführung des AuBzw. ist die Ortssatzung. Damit ist der Gefahr vorgebeugt, daß die gerade durch den § 18 ausgedehnte Selbstgesetzgebungsbefugnis der Gemeinden durch voreilige Beschlüsse ohne besondere Formerfordernisse irgendwie mißbraucht wird (Begr. zu § 18 Abs. 3). Die allgemeinen Voraussetzungen für den Erlaß einer Satzung enthält § 3 DGO, dazu kommen dann noch die besonderen Erfordernisse für die Satzung nach § 18.

Auf Grund dieser ineinander greifenden gesetzlichen Bestimmungen sollen zunächst die notwendigen Erfordernisse einer Satzung erläutert werden. Wenn die in § 6 dieser Abhandlung angeführten Voraussetzungen der Einführung eines AuBzw. vorhanden sind, wird sich der Leiter der Gemeinde zunächst an den zuständigen Sachbearbeiter wenden, damit dieser den Entwurf einer den örtlichen Verhältnissen entsprechenden Satzung veranlaßt[54]. Dabei wird er die vom Deutschen Gemeindetag in Zusammenarbeit mit allen zuständigen Staatsstellen und Organisationen der gewerblichen Wirtschaft ausgearbeiteten Mustersatzungen (AA zu § 18 Ziff. 4) zugrunde legen und diese dann nach den örtlichen Verhältnissen entsprechend abändern.

Schon bei dem Entwurf ist zu beachten, daß die Satzung, um gültig zu sein, drei Bestandteile enthalten muß[55].

Zunächst hat die Satzung die Bestimmung auszusprechen, daß die mit dem AuBzw. zu versehende Einrichtung den pflichtigen Personen kraft öffentlichen Rechts zur Verfügung gestellt wird[56]. Wichtig ist es hierbei, daß nicht nur die Tatsache des AuB.-Rechts selbst festzustellen, sondern auch der berechtigte Personenkreis genau zu umschreiben ist. Dabei wird es zweckmäßig sein, evtl. in einem besonderen Paragraphen Beschränkungen des Anschluß- und Benutzungsrechts für den Fall vorzusehen, daß z. B. wegen der besonderen Lage eines Grundstückes die Versorgung mit Wasser bzw. der Anschluß an die Kanalisation zu einer mit dem Zweck

---

[53] Ausf. Anw. Ziff. 2 Abs. 2 zu § 18, siehe Näheres unten S. 70.

[54] Wenn andernfalls ein polizeiwidriger Zustand entstehen würde, verletzt die Gemeinde, wenn sie trotzdem den AuBzw. nicht einführt, eine ihr nach § 2 I obliegende gesetzliche Pflicht; sie kann dann zur Einführung durch die Aufsichtsbehörde nach § 110 gezwungen werden; siehe Schattenfroh, § 18, Anm. 6, und über das Verhältnis von Aufsichtsbehörde—Gemeinde unten S. 71.

[55] AA § 18, Anm. 2c; amtl. Begr. zu § 18 Abs. 3.

[56] AA § 18, Anm. 2c aa).

der Einrichtung nicht zu vereinbarenden Belastung der Gemeinde führen würde[57].

Notwendiger Bestandteil der Satzung ist ferner der Ausspruch des AuBzw. bzw. nur des Anschluß- oder des Benutzungszwanges und die Regelung der näheren Vorschriften über die praktische Durchführung[58]. So wird unter der Überschrift „Anschlußzwang" in einem besonderen Paragraphen der Satzung z. B. zu bestimmen sein, daß die Eigentümer verpflichtet sind, die Grundstücke, in denen Wasser verbraucht wird, an die öffentliche Wasserleitung anzuschließen, wenn die Grundstücke in einer Straße mit einer betriebsfertigen Wasserleitung liegen.

Weiter sind die Vorschriften für das Verfahren der Durchführung des AuBzw. und über die im § 18 II zugelassenen Ausnahmen niederzulegen (siehe unten S. 39).

Da der § 18 eine klare Trennung der Begriffe des Anschluß- und des Benutzungszwanges enthält (siehe oben S. 10) und danach sowohl der AuBzw. als auch der Azw. und der Bzw. allein angeordnet werden kann, können diese Vorschriften u. U. genügen, um nur einen Azw. anzuordnen. Soll jedoch auch der Bzw. angeordnet werden, so ist in einer besonderen Vorschrift dieser ebenfalls niederzulegen und die nähere Regelung über die Durchführung zu treffen, also z. B., daß der gesamte Bedarf an Trink- und Gebrauchswasser ausschließlich aus der Wasserleitung zu decken ist.

Schließlich gehört nach der AA (zu § 18 Ziff. 2c cc) zum notwendigen Inhalt der Satzung auch die Regelung der Gebührenfrage. In diesen für die praktische Durchführung besonders wichtigen Bestimmungen ist demnach der Maßstab, nach dem die Gebühren erhoben werden, die Höhe der Gebühren selbst und der Kreis der Zahlungsverpflichteten zu regeln (siehe unten S. 56).

Nicht notwendig Inhalt der Satzung dagegen ist die Festsetzung von Zwangsmitteln zur Durchführung des AuBzw. Nach § 18 III können in der Satzung Zwangsgelder für den Fall der Zuwiderhandlung angedroht werden, doch muß die Regelung, wenn sie überhaupt getroffen wird, in der Satzung selbst niedergelegt werden. Da jedoch gerade in der Möglichkeit der zwangsweisen Durchführung durch die Gemeinde selbst eine Verbesserung gegenüber den meisten Landesrechten liegt, wird wohl ausnahmslos von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden. Daneben kann auch die Ersatzvornahme in der Satzung geregelt werden (§ 18 III 2). Da es sich hierbei um einen tiefgreifenden Eingriff in das Leben der Einwohner handelt, sind die Voraussetzungen der Anwendung der Zwangsmittel genau anzugeben und auch die dagegen nach §§ 29, 30 zulässigen Rechtsmittel aufzuzählen (AA zu § 18 Ziff. 4).

II. Das Verfahren für die Aufstellung der Satzung.

Da die Einführung des AuBzw. einen weittragenden Eingriff in das gemeindliche Leben darstellt, erfordern die Interessen der örtlichen Gemeinschaft möglichste Rücksichtnahme auf die allgemeinen Lebens-

---

[57] § 3 der Mustersatzung des Deutschen Gemeindetages über den Anschluß an die öffentliche Wasserleitung und über die Abgabe von Wasser.

[58] AA zu § 18, Anm. 2c bb).

bedürfnisse der Gemeindeeinwohner. Daher ist nach den Vorschriften der AA (zu § 18 Ziff. 2c) die Fertigstellung des Entwurfs öffentlich bekannt zu machen und dieser selbst 14 Tage lang öffentlich auszulegen. Innerhalb dieser Frist steht es den Einwohnern (und den ihnen in § 17 II Gleichgestellten) frei, ihre Wünsche über die Ausgestaltung der Satzung dem Bürgermeister und den Gemeinderäten vorzulegen.

Diese können dann die nach ihrer Ansicht berechtigten Abänderungsvorschläge in der Sitzung der Gemeinderäte vorlegen. Da eine Satzung gemäß § 55 I Ziff. 4 vor ihrem Erlaß mit den Gemeinderäten zu beraten ist, hat der Bürgermeister alsbald nach der öffentlichen Auslegung des Entwurfs den Gemeinderäten diesen und evtl. eine erläuternde Begründung für die Notwendigkeit des AuBzw. zugehen zu lassen. Dem Bürgermeister ist auch die Entscheidung über die Frage der Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit der Sitzung überlassen. Bei der Wichtigkeit der Angelegenheit für die gesamte Einwohnerschaft wird er im allgemeinen die Zulassung der Öffentlichkeit aussprechen. Durch die öffentliche Beratung wird die Möglichkeit geschaffen, daß die Wünsche der Bevölkerung in allgemeiner Aussprache Berücksichtigung finden.

Ist danach der Entwurf gegebenenfalls neu gefaßt, so ist er von dem Bürgermeister der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung[59] vorzulegen[60]. Diese hat die gleichen Überlegungen anzustellen, wie sie vorher in bezug auf die Voraussetzungen und die Form der Einführung von der Gemeinde gepflogen worden sind. Handelt es sich um eine der in § 18 namentlich aufgezählten Einrichtungen, so ist danach der Entwurf mit dem Genehmigungsvermerk an den Bürgermeister zurückzusenden.

Soll der AuBzw. für andere Einrichtungen eingeführt werden, so hat die Aufsichtsbehörde zunächst dem RMdI zu berichten. Diese Vorschrift, die in den alten Landesrechten nicht vorhanden war, erklärt sich daraus, daß die weite Fassung des § 18 die Gefahr der mißbräuchlichen und unsachgemäßen Anwendung in sich trägt. Auch um der obersten Kommunalaufsichtsbehörde die für eine evtl. spätere Festlegung des Begriffs der „ähnlichen Einrichtungen" nötigen Unterlagen zu verschaffen, wurde diese Vorschrift in die AA eingefügt. Die Aufsichtsbehörde hat danach nur dann die Genehmigung auszusprechen, wenn der RMdI keine anderslautende Anweisung gibt.

Ist die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde erfolgt, so hat der Bürgermeister die Satzungen zu erlassen. Die für die ihr unterworfenen Personen rechtlich bindende Wirkung erhält sie durch die öffentliche Bekanntmachung, die in der je nach der Größe der Gemeinde verschiedenen Form (1. DVO, § 4) zu geschehen hat. In Kraft tritt die Satzung, wenn nicht etwas anderes bestimmt ist, am folgenden Tage (§ 3 III).

§ 8. Der Umfang des Anschluß- und des Benutzungszwanges.

Nach der Untersuchung der Voraussetzungen sowie der Form der Einführung des AuBzw. sind die Grenzen des so erlassenen AuBzw. ab-

---

[59] § 18 I; die danach zuständigen Behörden sind in § 33 I d. 1. DVO aufgezählt.

[60] Dies ist eine der wenigen Ausnahmen von der grundsätzlichen Genehmigungsfreiheit der Satzung.

zustecken. Dieser Umfang der Zwangspflicht läßt sich in sachlicher, persönlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht bestimmen.

I. Die sachlichen Grenzen.

Die sachlichen Grenzen ergeben sich aus dem Begriff des AuBzw. selbst, wie wir ihn für das geltende Recht schon (oben S. 10) festgelegt haben. Danach bestimmt sich der Umfang des Azw. danach, die Einrichtungen bereitzustellen, die eine jederzeitige Benutzung gewährleisten; während der Bzw. die Pflicht zur ausschließlichen Bedürfnisbefriedigung durch die Einrichtung und das Verbot der Benutzung anderer Einrichtungen zum Inhalt hat.

Die Grenzen werden bei den im § 18 im einzelnen aufgezählten Einrichtungen nach der Natur der Sache verschieden sein, sie näher zu bestimmen, wird bei der Erörterung von Sonderfragen der einzelnen Einrichtungen Gelegenheit genommen werden (siehe unten S. 43).

Dort wird auch kurz auf die Frage einzugehen sein, inwieweit sich die sachlichen Grenzen des AuBzw. bei Wasserleitung und Kanalisation aus dem Wasserrecht und dem Gewerberecht ergeben (siehe unten S. 46).

II. Der Umfang in persönlicher Hinsicht.

Weiter ist zu prüfen, wer diesem so umgrenzten AuBzw. unterworfen ist.

Als örtliche Rechtsnorm gilt die Satzung über den AuBzw. nur für die der Gebietshoheit der Gemeinde unterworfenen Personen. Das sind grundsätzlich die Einwohner der Gemeinden. Nach § 5 DGO zählt dazu jeder, der in der Gemeinde wohnt (siehe 1. DVO zu § 5). Dieser dem Grundsatz der Einwohnergemeinde entsprechende Umfang der Satzung ist aber wegen der besonderen Bedeutung dieser Bestimmungen für den AuBzw. in doppelter Hinsicht durchbrochen. Nach dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung „die Gemeinde kann ... für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluß ... an ... Einrichtungen (Azw.) ... und die Benutzung dieser Einrichtungen und der Schlachthöfe (Bzw.) vorschreiben“ (§ 18 I) könnte es zunächst so scheinen, als ob sowohl der Azw. als auch der Bzw. nur für die Grundstücke des Gebiets der Gemeinde vorgeschrieben werden könnte. Diese Auffassung hätte noch nach der früher oft in bezug auf die Gebührenpflichtigkeit geäußerten Ansicht, daß „schon in dem bloßen Anschluß eine Benutzung liege[61]“, vertreten werden können; sie ist jetzt aber unhaltbar, weil in der DGO der Begriff des Bzw. von dem des Azw. klarer getrennt ist. Sinngemäß können daher die Worte „für die Grundstücke ihres Gebietes“ nur auf den Anschluß bezogen werden[62], nicht aber auf die Benutzung als solche. Dies ergibt sich schon aus der Überlegung, daß für die Schaffung von Einrichtungen zur Ermöglichung z. B. des Anschlusses an die Wasserleitung nur die Eigentümer der Grundstücke verpflichtet sind, daß aber die Verpflichtung zur tatsächlichen Benutzung allen Einwohnern auferlegt werden kann, die als Mieter, Pächter usw. derartige Einrichtungen benutzen

[61] So für das württ. Recht Württ. VGH vom 11. 2. 1933 in RVBl. 55, 662; siehe auch VGH 37, 56 und OVG, 45, 96 (100).

[62] Kunz-Guba-Theißig, S. 91.

(siehe unten S. 45). Dazu gehören zunächst die Einwohner als solche, dann aber auch die Grundstückseigentümer, die schon dem Azw. unterliegen, und die Gewerbetreibenden in bezug auf die Einrichtungen, die auch für sie bestehen. Diese Folgerung ergibt sich aus § 17 II, wonach die dort genannten Personen auch für ihre Grundstücke und die Gewerbetreibenden im Gemeindegebiet zu den Lasten herangezogen werden und die Einrichtungen benutzen dürfen[63]. Wenn sie insoweit den Einwohnern gleichgestellt werden, so muß auch die Einführung des AuBzw. für sie gelten. Danach können z. B. auch die Gewerbetreibenden, die keine Einwohner sind, gezwungen werden, ihre gewerblichen Abwässer in die gemeindliche Kanalisation einzuleiten (siehe unten S. 46). Auch hierbei ist aber der Grundsatz zu beachten, daß dem AuBzw. ein Anschluß- und Benutzungsrecht entsprechen muß (siehe oben S. 28). Ein Zwang kann für Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende also insoweit nicht eingeführt werden, als es sich nicht um Einrichtungen handelt, die für diese Personengruppen bestehen (§ 17 II) oder die ihnen in der Satzung ausdrücklich zur Verfügung gestellt sind.

Während der Azw. grundsätzlich also für alle Grundstücke des Gemeindegebiets eingeführt werden kann, richtet sich der dem Bzw. unterworfene Personenkreis danach, für welche Gruppen ein öffentlich-rechtliches Benutzungsrecht besteht, d. h. ob die Gemeinde die Einrichtung nur den in § 17 I genannten Einwohnern oder auch den ihnen in § 17 II und III Gleichgestellten zur Verfügung gestellt hat.

Von dieser grundsätzlichen Regelung des persönlichen Geltungsbereiches des AuBzw. läßt aber das Gesetz in verschiedener Hinsicht Ausnahmen zu.

Danach kann zunächst in der Satzung zugelassen werden, daß Ausnahmen von dem AuBzw. aus bestimmten Gründen gewährt werden. Die für die Ausnahme entscheidenden Tatbestände müssen in der Satzung niedergelegt werden; die Entscheidung kann also nicht für jeden Einzelfall dem Bürgermeister nach seinem Ermessen überlassen werden[64]. So kann z. B. in einer Satzung die Bestimmung enthalten sein, daß eine Verpflichtung zum Anschluß an die Wasserleitung dann nicht besteht, wenn dies „den verpflichteten Personen auch unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Gemeinwohls aus besonderen Gründen nicht zugemutet werden kann[65]". Besonders können auch Ausnahmen gerechtfertigt sein für gewerbliche Betriebe, die auf besonderes Wasser angewiesen sind, z. B. für Brauereien oder Papierfabriken[66]. Durch diese Bestimmung wird der Gefahr vorgebeugt, daß der Grundsatz der Gleichmäßigkeit durch Überspannung zur Gleichsetzung von Ungleichem führt[67]. Da diese Ausnahmen besondere Bedeutung für den AuBzw. an Wasserleitung und Kanalisation haben, wird bei der Behandlung dieser Einrichtungen Ge-

[63] Entsprechendes gilt gemäß § 17 III für juristische Personen und Personenvereinigungen (siehe dazu Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 77). Im folgenden ist daher unter der Bezeichnung „Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende" i. S. des § 17 II auch der Kreis dieser juristischen Personen zu verstehen.

[64] Zeitler-Bitter-v. Derschau, § 18, Anm. 6, S. 82; Schattenfroh, § 18, Anm. 3.

[65] Mustersatzung (siehe oben S. 34), § 5.

[66] Kerrl-Weidemann, S. 207.

[67] v. Lympius-Küchenhoff, S. 57.

legenheit sein, noch näher auf diese Fragen einzugehen (siehe unten S. 45).

Es kann in der Satzung aber auch von vornherein eine Beschränkung des AuBzw. auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen ausgesprochen werden (§ 18 II 2). Auch hier gilt das für die Ausnahmen Gesagte, daß die Tatbestände für die Beschränkung in der Satzung niederzulegen sind. Danach kann z. B. die Satzung bestimmen, daß nur die Eigentümer von Grundstücken unter den AuBzw. an eine Wasserleitung fallen, die an einer mit einer betriebsfertigen Leitung versehenen Straße liegen[68]. Dann ist der Kreis der Pflichtigen beschränkt auf diese Grundstückseigentümer, die in anderen Teilen der Gemeinde liegenden Grundstücke sind nicht anschlußpflichtig. Der Personenkreis der Pflichtigen ist damit durch objektive, in der Satzung aufgezählte Maßstäbe bestimmt.

Dieser dem Wesen nach „dinglichen Beschränkung" entspricht die Möglichkeit einer an die Person des Verpflichteten geknüpften Beschränkung (§ 18 II 2 letzter Halbsatz). Maßstab für die Beschränkung ist hier nicht die besondere Eigenschaft eines Grundstücks, sondern ein einer Gruppe von Personen gemeinsames Merkmal. In diesem Falle sind z. B. in einer Gemeinde teils ländlichen, teils städtischen Charakters nach einer entsprechenden Bestimmung der Satzung nur die der städtischen Personengruppe angehörenden Personen dem AuBzw. an die Kanalisation unterworfen[69]. Zum Unterschied zu der oben behandelten Möglichkeit, Ausnahmen in der Satzung zuzulassen, unterliegt diese genau bestimmte Gruppe von vornherein gar nicht dem AuBzw. Bei der Zulassung von Ausnahmen dagegen gilt der AuBzw. zunächst für alle der Satzungsgewalt unterworfenen Personen, und nur in Einzelfällen wird auf Antrag eine Befreiung aus genau festgelegten Gründen vom Leiter der Gemeinde gewährt.

Einer besonderen Erörterung bedarf die Frage, ob auch die öffentlichen Körperschaften und Anstalten dem AuBzw. unterworfen sind. Beruhte das Freisein von der Zwangspflicht bisher auf Vorschriften, nach denen diese Körperschaften nicht dem polizeilichen Zwang der Länderpolizeien unterstanden, so zwingt die Änderung der Rechtsgrundlage dazu, diese Fälle auf ihre Berechtigung zu untersuchen.

Da der auf Grund des § 18 DGO eingeführte AuBzw. ein reichsrechtlicher Akt der gemeindlichen Volksgesundheitsfürsorge ist, greifen, wenn diese Befreiungen auf polizeiliche Anordnungen abgestellt sind, diese künftig nicht mehr durch. Auch Gefängnisse und öffentliche Krankenanstalten sind daher dem AuBzw. unterworfen[70]. Doch werden die Gemeinden gerade hier zu untersuchen haben, ob für diese öffentlichen Anstalten, die sehr oft eine Eigenwasseranlage besitzen, in der Satzung Ausnahmen zu machen sind[71].

Nicht unter diese Art von Befreiungsgründen fällt aber das Aus-

---

[68] § 4 der Mustersatzung (für den Anschluß an die Wasserleitung) des Deutschen Gemeindetages, siehe oben S. 35, Anm. 57.

[69] Kiefer-Schmid, S. 119.

[70] So schon Saran, pr. GemZ., 1914, 311.

[71] Rapp, Gesundheitsfürsorge, 1937, S. 138.

nahmerecht der Reichsbahn, das seinen Grund in der besonderen Bedeutung für das Staats- und Volkswesen hat[72].

Die Reichsbahn hat gemäß § 37 des Reichsbahngesetzes vom 13. 3. 1930 (RGBl., II, S. 369) ein besonderes Planfeststellungsrecht, wonach jeder Eingriff anderer Behörden unzulässig ist, wenn er die bauliche Gestaltung einer Reichsbahnanlage irgendwie beeinflußt oder auch nur berührt[73]. Alle Interessen öffentlicher und privater Natur müssen im Planfeststellungsverfahren geltend gemacht werden. Ein eigenmächtiges Vorgehen einer Gemeindebehörde ist damit ausgeschlossen[73]. Dieser Grundsatz, der früher allgemein anerkannt wurde[74], ist noch heute gültig, da er auf dem Reichseisenbahnrecht beruht, das von ganz anderen Gesichtspunkten ausgeht als das Recht des § 18 DGO und ebenso wie die Befugnisse der Baupolizeibehörden (siehe unten S. 73) unberührt bleibt. Dem kann nicht die Änderung der Rechtsgrundlage des AuBzw. entgegengehalten werden[75]. Die eine obrigkeitliche Willensäußerung darstellende Planfeststellung kann als reichsrechtliche Sonderbestimmung nicht durch die DGO ohne ausdrückliche Ermächtigung beseitigt werden. Ganz abgesehen davon, daß der Gesetzgeber der DGO wohl kaum solche weitreichenden Folgen beabsichtigt hat[76], sprechen aber auch gewichtige Gründe, die aus der Natur des Planfeststellungsrechts hervorgehen, gegen eine derartige Schlußfolgerung. § 37 des Reichsbahngesetzes hat zum Ziel, die Reichsbahn in ihrer überörtlichen Verkehrsaufgabe von lokalen Schwierigkeiten und Besonderheiten freizumachen, damit sie, unabhängig davon, einen störungsfreien Verkehr gewährleisten kann. Dieser Zweck würde aber dann vereitelt, wenn die Reichsbahn zum Anschluß an die gemeindliche Wasserleitung gezwungen werden könnte. Denn dann würde die Folge einer Störung dieser Wasserleitung u. U. die Unterbrechung des Eisenbahnverkehrs eines großen Bezirks zur Folge haben, da die Lokomotiven kein Wasser aufnehmen könnten.

Unter den § 37 fallen, was sich aus dem Ziel dieser Vorschrift ergibt, nur die Anlagen, die nicht ohne Beeinträchtigung des Eisenbahnbetriebes an anderen Stellen und in anderer Form aufgeführt werden können. Dazu sind auch Rohrleitungen zur Entnahme von Wasser zu rechnen[77]. Keine Reichseisenbahnanlagen sind z. B. Verwaltungsgebäude,

---

[72] Siehe dazu das Gesetz vom 10. 2. 1937 (RGBl., II, S. 47).

[73] Holstein, Die Eisenbahnbauten der Dt. Reichsbahngesellschaft, Diss., S. 39.

[74] Siehe Zeiß, Dt. Gemeindetag 1935, 758; die Entscheidung des OVG vom 28. 11. 1929 in FZ, 67, 106 kann dem nicht entgegengehalten werden, da sie den § 37 überhaupt nicht erwähnt.

[75] Zeiß, Dt. Gemeindetag 1935, 758; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 79.

[76] Dieser hier geäußerten Ansicht über die Rechtslage steht auch der erst nach Abfassung dieser Arbeit erschienene RdErl. des RuPrMdI vom 9. 2. 1938 (RMBliV, S. 240) nicht entgegen. Dieser bringt vielmehr ausdrücklich „unbeschadet der Rechtslage" für die Praxis einige für die Übergangszeit bestimmte Hinweise. Danach soll „nach Möglichkeit" auch für die Reichsbahnanlagen ein Anschluß an die zwangsberechtigte Einrichtung, insbes. die Wasserleitung, hergestellt werden. Bei Meinungsverschiedenheiten ist a. d. D. von den Gemeinden an den RuPrMdI zu berichten, der sich dann gegebenenfalls mit dem RuPrVM in Verbindung setzen will. Auch dies spricht dafür, daß damit noch keine „rechtsgrundsätzliche Lösung" der Frage gegeben sein soll, denn dann ständen auch den Gemeinden die in der DGO aufgeführten Zwangsmittel zur Verfügung. Deren Anwendung soll aber durch diesen RdErl. vorgebeugt werden.

[77] RiLi zu § 37 Reichsbahngesetz in „Die Reichsbahn", 10. Jahrgang, Heft 51.

Siedlungshäuser usw.[78]. Diese unterliegen daher dem AuBzw. in gleicher Weise wie die anderen Gebäude auch.

III. Die örtlichen Grenzen.

Die örtlichen Grenzen des AuBzw. ergeben sich zunächst aus der Beschränkung der gemeindlichen Hoheitsgewalt auf das Gebiet der Gemeinde[79]. Nach einem allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatz kann jede Gebietskörperschaft[80] objektive Rechtsnormen nur mit Wirksamkeit innerhalb ihres Gebietes erlassen[81]. So endet auch die Wirkungsmöglichkeit des AuBzw. als Ausfluß der Hoheitsgewalt der Gemeinde an ihrer Hoheitsgrenze, d. h. an der Gemeindegemarkung[82]. Z. B. bindet der AuBzw. an die gemeindliche Wasserleitung nur die Einwohner und die in der Gemeinde ansässigen Gewerbetreibenden und Grundstückseigentümer. Geht also die Wasserleitung über die Gemeindegrenzen hinaus, so regeln sich die Beziehungen zwischen den Benutzern und der Gemeinde nach bürgerlich-rechtlichen Grundsätzen[83]. Da jedoch jedes Grundstück im Reichsgebiet im allgemeinen zu einer Gemeinde gehört (§ 12 II), untersteht auch dieses „fremde Grundstück" der Satzungsgewalt der Nachbargemeinde. Wenn daher diese beiden Gemeinden eine Vereinbarung treffen, daß die in der Nachbargemeinde liegenden Teile der gemeindlichen Wasserleitung als Einrichtung dieser Nachbargemeinde gelten und insofern deren Einwohnern zur Verfügung gestellt werden[84], so kann auch die Nachbargemeinde ebenfalls durch Satzung einen AuBzw. einführen.

Es ist aber auch möglich, daß die örtlichen Grenzen des AuBzw. nur einen Teil des Gemeindegebiets umfassen. Zu dem Zweck ist in der gesetzlichen Bestimmung der Fall vorgesehen, daß der Zwang auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets beschränkt wird. Diese Beschränkung unterscheidet sich von der oben behandelten für bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen (siehe oben S. 38) dadurch, daß sie ohne Rücksicht auf die in dem ausgenommenen Gebiet liegenden Grundstücke oder die dort wohnenden Personen ergeht und einen besonderen Teil der Gemeindegemarkung völlig vom Zwang ausnimmt. Da diese Beschränkung ebenso wie die Zulässigkeit von Ausnahmen auszugehen hat von dem Grundsatz, daß der AuBzw. nur angeordnet werden soll, „soweit ein dringendes öffentliches Bedürfnis vorhanden ist", wird sich die Notwendigkeit einer Beschränkung besonders dann ergeben, wenn der Gemeindebezirk aus zwei völlig verschieden gearteten Stadtteilen besteht. Diese Bestimmung hat daher besondere Bedeutung für früher selbständige und später zu einer Gemeinde zusammengeschlossene Bezirke[85]. Diese Beschränkung des Zwanges auf einzelne Teile der Gemeinde war in Preußen schon vorgesehen für den Schlachthofzwang im preußischen Gesetz über die Errichtung öffentlicher Schlachthäuser vom 18. 3. 1868

[78] Holstein, Diss., S. 31.
[79] Pranz, Diss., S. 56.
[80] Als solche ist die Gemeinde im § 11 II ausdrücklich bezeichnet.
[81] Bitter, Ortsgesetzgebung, S. 17.
[82] Laforet, S. 41.
[83] Maunz, S. 136; Laforet, S. 41.
[84] VGH 27, 117.
[85] Maunz, S. 134; Bitter, S. 17; Kiefer-Schmid, S. 119.

(GS., S. 277). Auch heute wird sich gerade beim Schlachthofzwang die Notwendigkeit ergeben, ländliche Vororte bei Hausschlachtungen von der Zwangspflicht auszuschließen (siehe unten S. 51).

IV. Die zeitliche Begrenzung.

Die Frage nach der zeitlichen Begrenzung des AuBzw. umfaßt in sich zunächst die Untersuchung des Übergangsrechts, das nach dem Inkrafttreten der DGO von besonderer Bedeutung ist, weiter aber auch die Erörterung der Beendigung der Zwangspflicht.

Was zunächst das Übergangsrecht anbelangt, so sind jegliche Zweifelsfragen durch den § 6 der 1. DVO zur DGO von vornherein beseitigt worden[86]. Danach bleiben die bisherigen Regelungen in Kraft, wenn sie nach früherem Recht zulässig waren. Dies gilt auch dann, wenn der AuBzw. durch andere Behörden eingeführt werden konnte (z. B. durch PolVO). In Kraft bleibt aber auch der AuBzw., der sich auf andere Einrichtungen, wie z. B. Gas- und Elektrizitätswerke, bezieht. Dagegen können neue Regelungen auf Grund des bisherigen Rechtszustandes naturgemäß nicht mehr ergehen. Diese weitgehende Ausnahme von der allgemeinen Vorschrift des § 3 DGO erklärt sich aus den für die Einwohner besonders einschneidenden Rechtswirkungen des AuBzw. Diese konnte man nicht mit sofortiger Wirkung aufheben, wie es nach der allgemeinen Vorschrift des § 3 dann notwendig gewesen wäre, wenn sie mit der heutigen Rechtslage im Widerspruch standen[87]. Doch wird man auch hier i. S. einer einheitlichen Regelung des AuBzw. im ganzen Reich für die alten Satzungen die in der AA zu § 3 Ziff. 4 enthaltene Empfehlung, die Satzungen auf ihre Vereinbarkeit mit der DGO zu überprüfen, entsprechend anzuwenden haben. Nach dem Grundgedanken der Neuregelung sollen nicht nur in den gegenüber der Zahl der bestehenden Satzungen zunächst geringen Fälle der Neueinführung von Satzungen die Bestimmungen des § 18 zugrunde gelegt werden, sondern auch die oft geradezu der heutigen Auffassung entgegenstehenden alten Ortsrechte (siehe oben S. 19) wenigstens allmählich aufgehoben und an ihrer Stelle neue Satzungen auf Grund des § 18 DGO eingeführt werden.

Das Ende der Geltungsdauer des AuBzw. kann durch dreierlei Ereignisse herbeigeführt werden.

Zunächst besteht für die Gemeinde die Möglichkeit, die bisherige Satzung umzuändern oder sie auch ganz aufzuheben, wenn z. B. das öffentliche Interesse nicht mehr dringend ist. Jedoch besteht auch hierfür das Erfordernis der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, die diese für die Abänderungs- oder Aufhebungssatzung dann zu versagen hat, wenn nach ihrer Ansicht das öffentliche Interesse an dem Bestehen des AuBzw. noch vorhanden ist[88].

Da der AuBzw. das Bestehen bestimmter Einrichtungen voraussetzt, wird mit dem Untergang der Einrichtung auch das Ende des AuBzw. als solchen bestimmt[89].

[86] Das war bei der Einführung der landesrechtlichen Bestimmungen nicht immer der Fall, siehe z. B. für die BayerGO Pranz, Diss., S. 64.

[87] Schattenfroh, S. 11; viel weiter ging der Vorschlag von Drews, nach dem alle bisher erlassenen Bestimmungen außer Kraft treten sollten (siehe oben S. 10).

[88] Bitter, Ortsgesetzgebung, S. 19; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 24.

[89] Siehe Pranz, Diss., S. 64.

Aus der Natur des AuBzw. als Auswirkung des Hoheitsrechtes der Gemeinde ergibt sich endlich sein Ende dann, wenn diese zu bestehen aufhört[90]. Dies tritt ein, wenn eine Gemeinde in eine andere eingegliedert oder mehrere Gemeinden zu einer zusammengeschlossen werden. Die Änderung des Gemeindegebiets spricht der Reichsstatthalter gemäß § 15 DGO aus. Er regelt auch die Überleitung des Ortsrechts. Hierfür hat die AA (zu § 15 Ziff. 4c) empfohlen, längstens in einer Übergangszeit von 6 Monaten das alte Ortsrecht in Kraft zu lassen. Von einem vom Reichsstatthalter zu bestimmenden Zeitpunkt ab ist der auch für den AuBzw. fernerhin geltende Rechtszustand festzustellen.

§ 9. Der Anschluß- und Benutzungszwang bei den einzelnen Einrichtungen.

Mit Absicht ist bisher nicht auf eine für die Praxis wichtige Seite dieses Problems, nämlich die Ausgestaltung und Auswirkung bei den einzelnen Einrichtungen eingegangen worden. Die Möglichkeit dazu mußte erst durch eine Untersuchung der allgemeinen Rechtsfragen gewonnen werden. Nach deren Erledigung kann im folgenden auf die bei den einzelnen Einrichtungen besonders in der Verwaltungspraxis auftauchenden Zweifelsfragen und Probleme eingegangen werden. Zwar sind die zur Verfügung stehenden Erfahrungen der praktischen Gestaltung in Rechtsprechung und Verwaltung nur mit Vorsicht zu verwerten. Da erst allmählich in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der DGO Satzungen auf Grund des neuen Rechts erlassen werden, sind auch rechtliche Streitfragen bisher kaum an die Verwaltungsbehörden und an die Gerichte herangetragen worden. Vor großer praktischer Bedeutung werden für die Anwendung des § 18 in der Gemeindeverwaltung die in der AusfAnw. zu § 18 Ziff. 4 angekündigten Mustersatzungen des Deutschen Gemeindetages sein.

Um jedoch schon vor Veröffentlichung dieser Mustersatzungen ihre voraussichtliche Fassung berücksichtigen zu können, werden die bisher fertiggestellten Entwürfe[91] für die einzelnen Einrichtungen im folgenden weitgehend herangezogen werden[92]. Da auch das neue Schrifttum des Gemeinderechts den AuBzw. bei den einzelnen Einrichtungen nicht näher behandelt[93], bleibt als wissenschaftliches Material nur das auf der früheren Regelung aufbauende Schrifttum und die dazu ergangenen Urteile der Gerichte übrig.

I. Wasserleitung.

Mit vollem Recht ist als erste Einrichtung die Wasserleitung in § 18 DGO aufgeführt. Denn gerade hier ist das Recht des AuBzw. zuerst entwickelt und auch in gesetzlichen Bestimmungen niedergelegt worden (siehe oben S. 15). So wurde auch in den Ländergemeindeordnungen,

---

[90] Vgl. die ausf. Erörterung für das bayer. Recht bei Pranz, Diss., S. 56.

[91] Die in entgegenkommender Weise vom Deutschen Gemeindetag für die Zwecke dieser Abhandlung zur Verfügung gestellt wurden.

[92] Doch sei noch ausdrücklich betont, daß damit die endgültige Fassung der Satzungen nicht irgendwie festgelegt ist.

[93] Mit Ausnahme des Kommentars von Kunz-Guba-Theißig, der aber den früheren sächs. Rechtszustand zugrunde legt.

die die Einführung des AuBzw. den Gemeinden überließen, stets die Wasserleitung als anschlußberechtigte Einrichtung aufgeführt. Allerdings war die Zielsetzung bei der praktischen Ausgestaltung des AuBzw. für die Wasserleitung nicht immer die gleiche. Während z. B. in Preußen[94] gesundheits- und feuerpolizeiliche Gesichtspunkte allein als ausschlaggebend anerkannt wurden[95] und eine Einführung aus fiskalischen Gründen unzulässig war[96], bildete in Sachsen den Hauptgrund für die Einführung des AuBzw. die Möglichkeit, auch bei Nichtbenutzung der Wasserleitung die Grundstückseigentümer zu einem Mindestwasserzins heranzuziehen[97]. Hieraus erklärt sich auch die verschiedene Bestimmung des Umfanges der Zwangspflicht für den Anschluß an die gemeindliche Wasserleitung. Dort, wo das finanzielle Interesse ausschlaggebend war, bestand für die Gemeinde keine Veranlassung, die Einwohner zum Anschluß oder gar zur Benutzung zu zwingen, der Azw. in seinem engsten Umfang bestand also hier nur in der Verpflichtung, einen Mindestwasserzins zu bezahlen[97]. Dagegen mußte man dort, wo der AuBzw. aus gesundheits- und feuerpolizeilichen Gründen eingeführt werden konnte, zum mindesten einen Zwang zum tatsächlichen Anschluß für zulässig halten. Doch bestand dieser Umfang in Bayern z. B. nur dann, wenn der Einwohner auf andere Weise Wasser nicht beschaffen konnte. Insbesondere hielt die herrschende Meinung in Bayern das Vorhandensein einer Eigenwasseranlage für einen Grund zur Befreiung vom AuBzw.[98]. In Preußen dagegen konnte nach ständiger Rspr. des OVG. der Besitz eines eigenen Brunnens oder eigener Pumpe von der Pflicht zum Anschluß an die gemeindliche Wasserleitung und deren Benutzung nicht befreien[99], selbst wenn die Benutzung der gemeindlichen Wasserleitung aus besonderen Umständen nicht in Betracht kam[100]. Doch konnte auch hier der Bzw. nur dann verhängt werden, wenn aus gesundheitlichen Gründen der Genuß anderen Wassers einen Zustand hervorrief, der eine Gefahr für die Allgemeinheit i. S. des § 10 II 17 ALR bildetete[101].

Die DGO brachte auch hier eine Vereinheitlichung für das ganze Reich. Wie sich aus den allgemeinen Erläuterungen des Umfanges des AuBzw. ergibt (siehe oben S. 10), ist sowohl die Einführung eines Anschluß- als auch eines Benutzungszwanges zulässig und insofern die Rechtslage, wie sie schon vorher in Bremen, Braunschweig, Lippe und Thüringen bestand, auf das ganze Reich ausgedehnt.

Der Azw. besteht in sachlicher Hinsicht in der Verpflichtung, die Grundstücke, in denen Wasser[102] verbraucht wird, an die öffentliche Wasser-

[94] Ebenso in Baden (Hook, Diss., S. 15), wo übrigens diese Einrichtung als einzige mit dem AuBzw. versehen werden konnte (§§ 109 II, 18 und 2 III bad. LandesbauO).

[95] v. Meyeren, Wasserleitung, S. 15.

[96] Kunz-Guba-Theißig, S. 91.

[97] Jhb. 5/77.

[98] Pranz, S. 67, 68; anderer Ansicht Woerner, Art. 44, Anm. 48.

[99] So zuletzt OVG vom 19. 10. 1933 in „Baupol. Mitt.", 1935, S. 28; vorher öfter z. B. OVG 54, 44; 85, 438.

[100] OVG vom 28. 11. 1929 in FZ 67, 106.

[101] v. Meyeren, S. 15; OVG 85, 438; in PrVerwBl. 24, 279. In anderen Ländern hielt man auch dann ein Eingreifen der Polizei für unzulässig, da es „nicht Polizeisache wäre, den Menschen gegen sich selbst zu schützen" (BadVerwZ, 1903, S. 217).

[102] Ob nur für den Hausgebrauch oder auch den Gewerbebetrieb, ist in der Satzung zu regeln, siehe unten S. 45.

leitung anzuschließen, wenn diese an eine Straße mit einer betriebsfertigen Leitung grenzen[103]. Verpflichtet wird damit der Eigentümer. Der Bzw., der die Verpflichtung zum Inhalt hat, den gesamten Bedarf an Trink- und Gebrauchswasser nur aus der Wasserleitung zu decken, obliegt den Grundstückseigentümern, darüber hinaus aber sämtlichen Bewohnern der Gebäude[104].

Gerade auf dem Gebiete der Wasserversorgung sind die Ausnahmen besonders wichtig. Ist doch die Versorgung mit Wasser von besonderer Beschaffenheit und Menge für manche Betriebe geradezu eine Lebensnotwendigkeit. Auf Grund einer in die Satzung einzusetzenden Vorschrift (siehe § 5 MS.WL) ist daher eine Bestimmung aufzunehmen, daß eine Ausnahme vom AuBzw. zu machen ist, wenn dieser eine „nicht zu billigende Belastung" darstellen würde. Dies kommt besonders in Betracht für Brauereien[105], Wäschereien und andere Unternehmungen gewerblicher oder landwirtschaftlicher Art, die auf besonderes Betriebswasser angewiesen sind[106].

Aus besonderen Verhältnissen einer Gemeinde heraus kann sich auch das Bedürfnis ergeben, ganze Gruppen von Personen oder Grundstücken (zum Beispiel staatliche Anstalten[107], Gefängnisse, Kranken- und Pflegeanstalten, Industrieunternehmungen mit eigenem Wasserwerk) von vornherein von dem AuBzw. oder nur vom Bzw. zu befreien. Auch können hierfür sehr wohl Interessen der Landesverteidigung und des Luftschutzes sprechen, die eine unabhängige Wasserversorgung für ein wichtiges Werk als erwünscht erscheinen lassen[108].

Gesetzliche Schranken für die Einführung des AuBzw. an die Wasserleitungen bildeten früher die Wassergesetze der Länder. So hielt man die Anordnung dort für unzulässig, wo ein besonderes Recht auf die Entnahme von Wasser aus Wasserläufen bestand[109]. Da das Ziel der reichsrechtlichen Regelung des § 18 aber auch gerade darin besteht, die alten landesrechtlichen Vorschriften und Vorbehalte aufzuheben (siehe oben S. 42), wird man die Frage, ob diese Sonderrechte auch noch jetzt der Einführung eines AuBzw. entgegenstehen, verneinen müssen[110]. Dem AuBzw. ist daher auch derjenige unterworfen, der auf Grund von landesrechtlichen Vorschriften der Wassergesetze ein besonderes Recht auf die Benutzung eines bestimmten Flußlaufes hat. Dies folgt auch aus der ganz anderen Zielsetzung der DGO gegenüber den Vorschriften der Wassergesetze[111]. Während diese ein besonderes Rechtsverhältnis an einem

---

[103] § 4 der Mustersatzung des Deutschen Gemeindetages über den Anschluß an die öffentliche Wasserleitung und über die Abgabe von Wasser (MS.WL).

[104] § 6 II MS.WL.

[105] Fees-Jäkle-Brunner, S. 177; Kunz-Guba-Theißig, S. 94; Sächs. OVG vom 3. 3. 32, 256 II 1931.

[106] Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 82.

[107] Siehe dazu Rapp, „Gesundheitsfürsorge", 1937, 140.

[108] Das öffentliche Interesse erheischt hier nicht nur nicht den AuBzw., sondern fordert geradezu eine Ausnahme.

[109] § 21 des pr., § 26 des bayer. Wassergesetzes; siehe dazu v. Meyeren, Wasserleitung, S. 17; Pranz, Diss., S. 68.

[110] Über das Verhältnis zum § 16 der RGewO siehe S. 16.

[111] Soweit sie den reichsrechtlichen Vorschriften nicht widersprechen, bleiben diese landesrechtlichen Bestimmungen noch in Kraft.

Wasserlauf zum Gegenstand haben, dient die DGO in ihrem § 18 einem dringenden öffentlichen Bedürfnis der Volksgesundheit.

II. Kanalisation.

Im engen Zusammenhang mit der Regelung des AuBzw. an die Wasserleitung steht die Aufzählung der Kanalisation. Gemäß § 35 II des Reichsseuchengesetzes (siehe oben S. 14) können die Gemeinden, wie zur Herstellung einer Wasserleitung, so auch zur Einrichtung der Kanalisation gezwungen werden[112]. Wie bei der Wasserleitung war auch hier der Grund in Mißständen hygienischer Art zu suchen, die die Gemeinden zum Bau der Kanalisation und zur Einführung des AuBzw. bewogen. So wurde auch durch die Rechtsprechung und Wissenschaft die Zulässigkeit von Polizeiverordnungen bejaht, die den AuBzw. für die städtische Kanalisation vorschrieben[113].

Auch in den Ländergemeindeordnungen, die die Einführung eines AuBzw. durch Ortssatzung vorsahen, war die Kanalisation als anschlußberechtigte Einrichtung aufgeführt. Jedoch bestanden auch hier verschiedene Ansichten über den Umfang der Zwangspflicht[114].

Durch die DGO ist reichsrechtlich die Einführung des Anschluß- sowie auch des Benutzungszwanges für die Kanalisation durch Ortssatzung geregelt. Der Azw. hat hier die Verpflichtung zum Inhalt, die Grundstücke, die in einer mit einer Leitung versehenen Straße liegen, an das Entwässerungsnetz anzuschließen und sie mit allen für einen ordnungsmäßigen Betrieb erforderlichen Einrichtungen zu versehen[115]. Der Bzw. verpflichtet darüber hinaus, sämtliche auf dem Grundstück anfallenden Abwässer in das Straßenleitungsnetz einzuleiten (§ 4 MS.Ka.).

Von besonderer Bedeutung für die verpflichteten Personen ist die Frage, welche Abwässer eingeleitet werden müssen. Grundsätzlich wird man in der Satzung die Bestimmung aufnehmen, daß sämtliche Abwässer eingeleitet werden müssen. Jedoch können Bestimmungen vorgesehen werden, die Ausnahmen vom AuBzw. bzw. nur vom Bzw. festsetzen, wenn ein begründetes Interesse an der eigenen Verwertung bestimmter Abwässer besteht[117] und Gefahren für die Volksgesundheit dadurch nicht zu befürchten sind (MS.Ka. § 4 II). Liegen die gewerblichen bzw. landwirtschaftlichen Grundstücke eng zusammen, so kann auch die Satzung von vornherein den AuBzw. auf einen Teil der Gemeinde beschränken (§ 18 II 2 DGO).

Anders dagegen liegt die Frage bei den nach § 16 RGewO einer besonderen Genehmigung bedürftigen Anlagen. Diese werden im Genehmigungsverfahren auch in bezug auf die Abwässerbeseitigung geprüft und ihnen dafür evtl. von der Genehmigungsbehörde Auflagen gemacht. Nach

---

[112] v. Meyeren, Wasserleitung, S. 7.

[113] v. Meyeren, Wasserleitung, S. 16; OVG vom 12. 11. 1936 in RVerwBl., 1937, 539, und vorher oft.

[114] Siehe für Bayern Pranz, Diss., S. 69; Woerner, Art. 14, Anm. 48. VGH 20, 26; 24, 138.

[115] § 3 des Entwurfs einer Ortssatzung über den Anschluß der Grundstücke an die Grundstücksentwässerung (MS.Ka.).

[117] So z. B. bei überwiegend landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Grundstücken.

dem Sinn dieser Vorschrift dürfen andere Behörden darüber hinaus keine Auflagen auferlegen. Diese können daher auch nicht auf Grund des AuBzw. von der Gemeinde gemacht werden. Da die DGO das Verhältnis zur RGewO nicht besonders behandelt und auch nichts darauf hinweist, daß der § 16 RGewO durch den § 18 DGO aufgehoben werden soll, ist anzunehmen, daß § 16 weiterhin in Gültigkeit bleibt. Der AuBzw. kann daher insoweit nicht angewendet werden[118].

Doch ist auch bei der Einführung des AuBzw. für die städtische Kanalisation zu prüfen, ob dieser Zwangspflicht nicht besondere Rechte auf Grund der Wassergesetze der Länder auf Einleitung von Abwässern in Wasserläufe entgegenstehen[119]. Wie bei der Prüfung des Verhältnisses dieser Landesrechte zu dem AuBzw. an die Wasserleitung wird man auch hier zu dem Ergebnis kommen, daß diese Vorrechte heute den Grundgedanken der Deutschen Gemeindeordnung zu weichen haben. Danach haben die Interessen des einzelnen hinter denen der Gemeinschaft zurückzustehen. Der Anordnung des AuBzw. an die gemeindliche Kanalisation können daher auch aus wasserrechtlichen Verleihungen keine Individualrechte gegenüber geltend gemacht werden[120].

III. Müllabfuhr.

Die öffentliche Gesundheitspflege erfordert von den Gemeindeverwaltungen nicht nur die Versorgung mit einwandfreiem Wasser und die Ableitung der Abwässer, sondern auch die Beseitigung der festen Abfallstoffe, die Brutstätten für krankheitserregende Bakterien bilden[121]. Durch die unsachgemäße Abfuhr von Müll durch private Unternehmer können daher schon Gefahren für die örtliche Gemeinschaft und besonders für die öffentliche Gesundheitspflege entstehen[122]. Es besteht daher eine dringende Notwendigkeit dafür, daß diese Tätigkeit entweder von den Gemeinden selbst oder wenigstens unter ihrer ständigen Kontrolle und Aufsicht ausgeführt wird[123]. Schon früh wurde in der Rechtsprechung und später in der Gesetzgebung die Zulässigkeit der Einführung des AuBzw. an die gemeindliche Müllabfuhranstalt anerkannt[124]. Gerade hier machte sich aber die Beschränkung der Zwangspflicht durch den polizeilichen Aufgabenbereich der Gefahrenabwehr für die Entwicklung hemmend bemerkbar. So hielt man einen Zwang allgemein dann für unzulässig, wenn der Hausmüll vom Eigentümer selbst in gesundheitlich einwandfreier Weise beseitigt werden konnte[125]. Auch in den preußischen Entwürfen wurde die Müllabfuhr als anschlußberechtigte Einführung aufgeführt, ebenso in der bayer. GO von 1927, der th. GKO und dem pr. GemVerfGes. Während hier aber sicherheitspolizeiliche Erwägungen noch weitgehend ausschlaggebend waren, hatte gerade für diese Einrichtung die Bestimmung der braunschw. GO, daß ein AuBzw. an gemeinnützige Einrich-

[118] Siehe dazu für das pr. Recht bis 1934 v. Meyeren, Wasserleitung, S. 7.

[119] §§ 21 ff. pr. Wassergesetz, Art. 37—40 bayer. Wassergesetz; siehe dazu v Meyeren, Wasserleitung, S. 7; Pranz, S. 69.

[120] Siehe auch Jaekel, DJZ, 1936, 369.

[121] Heilmann, ZöW, 1935, 253.

[122] Gaupp, Diss., S. 22.

[123] Dreyer, Diss., S. 39.

[124] KGJ 29, C. 54; OVG 32, 295 ff.; 32, 302 ff.

[125] OVG vom 17. 10. 1929, Stusev. 1930, 481; KGJ ErgBd. 10, 400.

tungen eingeführt werden konnte, wenn die öffentliche Gesundheitspflege es erfordert (siehe oben S. 20), praktische Bedeutung.

In Bayern ordnete man den Begriff des Mülls unter den des „Unrats" unter, zu dem man alle diejenigen Abfallstoffe rechnete, für die der Eigentümer nicht selbst Verwendung hatte[126]. Doch war gerade diese Begriffsbestimmung bestritten[127]. Einen AuBzw. hielt man auf Grund des § 366 Ziff. 10 RStGB in Vbdg. mit Art. 94 bayer. PolStGB für zulässig; in beschränktem Maße konnten die Gemeinden gem. Art. 44 VI bayer. GO die Zwangspflicht einführen.

Die DGO stellt auch hier die Übereinstimmung der rechtlichen Bestimmung mit den Bedürfnissen der völkischen Gemeinschaft, insbesondere der Volksgesundheit, her. Für die Einführung des AuBzw. an die Müllabfuhr ist nur ein dringendes öffentliches Bedürfnis erforderlich. Dies ist, wie aus den einleitenden Bemerkungen (siehe oben S. 47) zu ersehen ist, bei der Müllbeseitigung in den meisten Fällen gegeben[128].

Nach der Begriffsbestimmung des AuBzw. (siehe oben S. 10) ist auch hier eine Unterscheidung zwischen dem Anschluß- und dem Benutzungszwang möglich[129]. Der Azw. soll nur der Ermöglichung der jederzeitigen Benutzung dienen und verpflichtet in diesem Falle die Eigentümer von Grundstücken, auf denen Hausmüll anfällt, sich anzumelden und die erforderlichen Müllgefäße aufzustellen[130]. Durch den Bzw. werden darüber hinaus alle Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken und alle Wohnungsinhaber zur Benutzung der Abfuhranstalt verpflichtet (§ 3 Abs. 2 MS.Müll.). Wie der oben angeführte Zweifelsfall im bayer. Recht zeigt, steht der Begriff des Mülls nicht ohne weiteres fest. Er wird daher zur Klärung von Zweifelsfragen in der Satzung in einer Begriffsbestimmung niederzulegen sein (§ 4 MS.Müll.). Dabei ist je nach den örtlichen Verhältnissen der gewerbliche Müll davon auszuscheiden oder mitzuerfassen. Wichtig ist auch die Zulassung von Ausnahmen gemäß § 18 II für die Fälle, in denen ohne Schädigung der Volksgesundheit ein begründetes Interesse an der Verwertung der Abfälle im eigenen Betriebe besteht. Diese Bestimmung hat besondere Bedeutung für landwirtschaftliche und Gartenbaubetriebe, die den Müll zu Düngezwecken gebrauchen[131].

Um etwaige Zweifelsfragen zu klären, wird es sich empfehlen, die nach § 959 BGB durch die Preisgabe des Mülls[132] erfolgte Eigentumsaufgabe und die Aneignung durch die Gemeinde gem. § 958 BGB noch

---

[126] Pranz, Diss., S. 72.

[127] So faßte Woerner (Anm. 48d zu Art. 44, S. 361) den Begriff des Unrats dahin auf, daß darunter alle Abfallstoffe fielen, die der Eigentümer nicht selbst verwerten konnte oder „wollte"; mit Recht greift Pranz, Diss., S. 72, diese subjektive Begriffsbestimmung an.

[128] Heilmann, ZöW, 1935, 253.

[129] Anderer Ansicht Jaekel, Diss., S. 10.

[130] § 3 Abs. 1 des Entwurfs einer Ortssatzung über den Anschluß der Grundstücke an die gemeindliche Müllabfuhranstalt (MS.Müll.).

[131] Für diese hielt man den AuBzw. in Preußen bis 1934 für unzulässig, siehe OVG 12. 1. 1929 in PrVBl. 50, 655; KGJ 49, 378; anderer Ansicht RG in DJZ, 1928, 600.

[132] Nicht unter diesen Begriff fallen Wertgegenstände, bei denen die Abeignungsabsicht des Eigentümers gem. § 959 BGB regelmäßig nicht vorhanden ist. Für diese Gegenstände ist zu bestimmen, daß sie als Fundsachen behandelt werden (§ 2 MS.Müll.).

Will der Verpflichtete gegen die Zwangsvollstreckung Einwendungen vorbringen, so sind diese nach ihrer Art zu unterscheiden[74]. Wenden sie sich in Wirklichkeit gegen die Verfügung über die Festsetzung des Zwangsgeldes oder der Ersatzvornahme selbst, so sind sie auch in dem dagegen zulässigen Einspruchsverfahren (siehe unten S. 64) geltend zu machen. Sie können also nicht mehr vorgebracht werden, wenn diese Rechtsmittel erschöpft sind. Richten sich die Einwendungen gegen die Art und Weise der Zwangsvollstreckung, so entscheiden nach den oben angezogenen landesrechtlichen Vorschriften die betreffenden Behörden[75].

II. Die Rechtsmittel.

Wenn diese Möglichkeit, Zwangsmittel zu verhängen, auch zum Schutze des AuBzw. und damit im Interesse der Volksgesundheit vorgesehen ist, so hat andererseits doch die Allgemeinheit ein Interesse daran, daß der einzelne gegen die unbegründete Festsetzung von Zwangsmitteln geschützt ist[76].

Bei einer Erörterung der dagegen zulässigen Rechtsmittel liegt zunächst die Frage nahe, ob der Verpflichtete gegen die Rechtsgrundlage dieser Zwangsmittel, die Satzung selbst, vorgehen kann.

Da durch den Erlaß der Satzung zwischen der Gemeinde und den Pflichtigen öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse begründet werden, können gemäß § 13 GVG vor den ordentlichen Gerichten keine Rechtsansprüche geltend gemacht werden[77]. Eine Klage würde daher wegen Unzulässigkeit des Rechtsweges abzuweisen sein[78]. Aber auch die Verwaltungsgerichte sind für eine Klage auf Aufhebung der Satzung unzuständig. Die DGO regelt in den §§ 29, 30 nur die Rechtsmittel gegen Verfügungen der Gemeinden, dagegen nicht die Zulässigkeit von Rechtsmitteln gegen die Ortssatzungen. Da die DGO die ergänzende Anwendung landesrechtlicher Vorschriften[79] im Gemeindeverfassungsrecht ausschließt[80], ist also auch ein Vorgehen gegen die Satzung in Verwaltungsstreitverfahren nicht zulässig[81].

Es bleibt daher nur noch die Möglichkeit des Vorgehens mit den form- und fristlosen Verwaltungsrechtsmitteln der Gegenvorstellung und der Dienstaufsichtsbeschwerde. Doch verspricht weder die bei dem Leiter der Gemeinde vorzubringende Gegenvorstellung[82], noch die Dienstaufsichtsbeschwerde bei der nach § 33 der 1. DVO zuständigen Stelle Erfolg. Denn bei Erlaß der Satzung konnten die Gegengründe vorgebracht werden (siehe oben S. 34). Sowohl der Bürgermeister als auch die Aufsichtsbehörde haben die Bestimmungen der Satzung unter allen Gesichts-

---

[74] Siehe Wegner, Der Bayer. Bürgermeister, 1935, S. 420.

[75] Z. B. in Preußen zunächst die vorgesetzte Aufsichtsbehörde und gegen eine dagegen zulässige Klage das ordentliche Gericht (§ 3 II der VO von 1899); in Bayern die Gerichte (Art. 7 AGZPO u. KO vom 23. 2. 1879); siehe Wegner, a. a. O.

[76] Frick in seiner Rede vor der AkfDR in „Dt. Gemeindetag", 1936, 717 f.

[77] RG in JW, 1897, 496.

[78] OLG Frankfurt vom 14. 4. 1913, 1 U. 9/13.

[79] Etwa solcher, die anders als nach dem in Preußen herrschenden System der Einzelaufzählung die allgemeine Zuständigkeit der VerwGerichte begründen.

[80] Mildner-Osthofen in LandGem., 1936, 367; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 108.

[81] Meckel, Diss., S. 33; Jaekel, Diss., S. 71; Kiefer-Schmid, S. 175.

[82] Fleiner, Institutionen, S. 229.

punkten geprüft und sie schließlich für zulässig erachtet. Jedoch wird bei irgendwie stichhaltigen Gründen die Sachlage genau geprüft werden[83]. Hält der Bürgermeister oder die Aufsichtsbehörde danach aber die Aufhebung im Interesse des Allgemeinwohls für notwendig, so ist diese in einem der Einführung entsprechenden Verfahren (siehe oben S. 34) durchzuführen.

Will jedoch ein Pflichtiger nicht gegen die Satzung selbst, sondern gegen die Festsetzung von Zwangsgeldern oder die Ersatzvornahme vorgehen, so stehen ihm die in den §§ 29, 30 geregelten Rechtsmittel zur Verfügung (§ 29 I 2). Voraussetzung für den dort vorgesehenen Einspruch ist eine Verfügung der Gemeinde, die die Festsetzung von Zwangsmitteln enthält (siehe oben S. 64). Der Einspruch kann also nicht schon gegen eine Aufforderung der Gemeinde, sich an die Satzung anzuschließen bzw. sie zu benutzen, eingelegt werden. Es muß vielmehr eine Festsetzung von Zwangsmitteln stattgefunden haben, damit ein Streitfall i. S. des § 29 DGO überhaupt vorliegt. Ein anderes Ergebnis folgt auch nicht aus der Ziffer 1 des Abs. 1 des § 29, denn diese Bestimmung behandelt nur das Recht, nicht die Pflicht zum Anschluß oder zur Benutzung[84].

Der Einspruch hat grundsätzlich aufschiebende Wirkung (§ 29 III DGO), d. h. die festgesetzten Zwangsgelder dürfen nicht beigetrieben und die Ersatzvornahme nicht durchgeführt werden[85]. Nur in rechtlich und tatsächlich einfachen Fällen kann diese Wirkung in der Festsetzungsverfügung ausgeschlossen werden (AA zu § 29 Ziff. 2).

Ergeht auf den Einspruch eine ablehnende Entscheidung, so kann der Betroffene dagegen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren erheben, deren Begründung sich darauf stützen muß, die angefochtene Verfügung beeinträchtige den Kläger in seinen Rechten und verstoße gegen das Gesetz (§ 30 II DGO)[86].

Das Verfahren selbst richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften, die von den obersten Landesbehörden durch Verordnung für anwendbar erklärt worden sind (§ 8 der 1. DVO)[87]. Erst das Reichsverwaltungsgesetz[87] wird auch hier eine einheitliche Rechtsgrundlage für das ganze Reich schaffen.

---

[83] Die Dienstaufsichtsbehörde kann sich evtl. auf Grund des allgemeinen Einsichtsrechts gem. § 106 DGO den nötigen Überblick verschaffen (Weidemann bei Frank, Dt. VerwR, S. 203).

[84] Wegner, Der Bayer. Bürgermeister, 1935, S. 420.

[85] Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 109, 110.

[86] Kiefer-Schmid, S. 179.

[87] Jedoch muß gem. § 8 der 1. DVO wenigstens im letzten Rechtszug eine kollegiale Behörde entscheiden. In dieser Bestimmung wird auch schon auf das kommende Reichsverwaltungsgesetz hingewiesen.

Fünftes Kapitel.

MIT DEM ANSCHLUSS- UND BENUTZUNGSZWANG ZUSAMMENHÄNGENDE FRAGEN.

Im Zusammenhang mit der Erörterung des Rechts des AuBzw. nach der DGO war schon mehrfach zu untersuchen, welche Bedeutung diesem Recht im Verhältnis zu anderen Bestimmungen der Reichs- und Landesgesetze zukommt. Wir waren dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß entgegenstehende landesrechtliche Bestimmungen durch die reichsgesetzliche Regelung aufgehoben sind (siehe oben S. 46), daß aber reichsrechtliche Bestimmungen nach ihrem Sinn und Inhalt auf ihre weitere Geltung geprüft werden müssen (siehe S. 46). Die Praxis des Verwaltungsrechts ist zu mannigfaltig, um alle Zweifelsfragen, die im Zusammenhang mit dem AuBzw. in bezug auf andere rechtliche Bestimmungen entstehen könnten, hier untersuchen zu können. Diese Aufgabe fällt der Praxis selbst zu. Anders ist es jedoch bei den Problemen, die schon früher eine Streitfrage bildeten für das Verhältnis des AuBzw. zu anderen Bestimmungen. Sie sind in die neue Rechtslage hineinzustellen und nach deren Fragestellung zu untersuchen.

Wenn die Einführungsworte das Thema dieser Abhandlung in den großen Rahmen des Umbruchs und der Neugestaltung des Rechtslebens, insbesondere des Verwaltungsrechts stellten, so soll im Schlußteil die Auswirkung des im Hauptteil behandelten AuBzw. auf Nachbargebiete des Verwaltungsrechts angedeutet und so wiederum auf die Bedeutung dieses einen Beispiels für die Entwicklung unseres gesamten Rechtslebens hingewiesen werden.

§ 13. Gewerberechtliche Bedenken gegen die Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges.

Bezeichnend für die frühere Beurteilung der Natur des AuBzw. durch die Wissenschaft ist die Behandlung des Verhältnisses zu den Vorschriften der RGewO, insbesondere zu den §§ 1, 7, 10. Diese Frage, ob der AuBzw., der doch nur auf Grund von landesrechtlichen Vorschriften eingeführt werden konnte, zu den reichsrechtlichen Bestimmungen des Gewerberechts im Widerspruch stand, war überhaupt im Anfang der Entwicklung des AuBzw. der Angelpunkt dieses Rechts selbst. Nur diese Streitfrage war die eigentliche Ursache für eine Behandlung des AuBzw. in der Wissenschaft[1]. Dafür ist bezeichnend, daß in der allgemeinen Verwal-

[1] Siehe dazu die erste umfassende Behandlung dieses Problems von Gaupp, Diss., 1922, in der er bezeichnenderweise hauptsächlich das Verhältnis zum Gewerberecht untersuchte.

tungswissenschaft fast ausschließlich nur diese Frage im Zusammenhang mit dem Recht des AuBzw. behandelt wurde[2].

Für eine Betrachtungsweise, die von rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausging, lag es nahe, die Einführung des AuBzw. für gemeindliche Einrichtungen auf Grund von landesrechtlichen Vorschriften als einen Verstoß gegen die reichsrechtlich verbürgte Gewerbefreiheit anzusehen. Dieser Meinung war auch ein Teil des Schrifttums[3], während in der Rspr. die Notwendigkeit des AuBzw. bejaht und damit auch ein Verstoß gegen die RGO nicht anerkannt wurde. Doch ist zuzugeben, daß die Begründung, die dafür gefunden wurde, ein unhaltbarer Formalismus war[4]. Man sagte nämlich, daß die Gewerbefreiheit nur durch eine r e c h t l i c h e Beschränkung verletzt würde, daß aber tatsächliche Beschränkungen, wie sie durch den AuBzw. ausgeübt würden, zulässig wären[5]. Von den anderen wurde eine Verletzung des § 1 RGewO mit der Begründung abgelehnt, daß die Gemeinde bei Einführung des AuBzw. in Ausführung des § 35 III des Reichsseuchengesetzes handele, das als jüngeres Reichsgesetz der älteren Reichsgewerbeordnung vorginge[6].

Legen wir uns heute die Frage vor, ob die Einführung des AuBzw. gegen den § 1 der Reichsgewerbeordnung verstößt, so können wir bei einer Beantwortung nicht einfach von der Überlegung ausgehen, daß die DGO als das jüngere Reichsgesetz der älteren RGewO vorgeht[7]. Auch hier ist von dem Sinn und Inhalt sowohl der Bestimmungen der DGO als auch der RGewO auszugehen, um danach ihr Verhältnis zueinander zu bestimmen (siehe oben S. 67); denn auch ein jüngeres Reichsgesetz läßt die Bestimmungen unberührt, die, aus einem anderen Rechtskreis stammend, nur durch ausdrückliche Bestimmung aufgehoben werden können. Gerade die Zu- und Unterordnung der Bestimmung des § 1 unter höhere Gesichtspunkte geht heute von anderen Voraussetzungen aus als früher. Heute ist die gewerbliche Tätigkeit in einem Umfang durch gesetzliche Bestimmungen geregelt und beschränkt worden, daß angesichts dieser Wirklichkeit des Wirtschaftslebens der Grundsatz der Gewerbefreiheit nur noch in einem derart beschränkten Rahmen als bestehend anerkannt werden kann[8]. Eine Neuschöpfung des Inhalts des § 1 der RGewO hat von dem Grundsatz des nationalsozialistischen Rechtsdenkens, der auch der gesetzlichen Neuregelung auf dem Gebiete des Gewerberechts zugrunde liegt, auszugehen, daß der einzelne seine Interessen hinter die

---

[2] Fleiner, Institutionen, S. 343, Anm. 6; Hatschek, S. 209; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 491.

[3] Alnor, Diss., S. 63; Wolzendorff, VerwA 21, 523; Mohn, Rechtsfälle des öffentlichen Rechts, S. 33; Fleiner, Institutionen, S. 342, Anm. 4; Hatschek, S. 209; Huber, S. 49.

[4] Alnor, Diss., S. 64; Woltzendorff, VerwA 21, 523; Jaekel, Diss., S. 83.

[5] Siehe dazu Landmann-Rohmer, S. 78; Pranz, Diss., S. 86; Kimmerl, Diss., S. 374; KGJ 40, 454; 41, 125; RG 135, 242.

[6] Siehe Hook, S. 60; Jaekel, Diss., S. 87.

[7] So Meckel, Diss., S. 37; Jaekel, Diss., S. 87, 88; DJZ, 1936, 370.

[8] Es würde über den Rahmen dieser Abhandlung hinausgehen, allgemein auf die Frage der Gewerbefreiheit einzugehen, und zwar, ob sie nur nicht mehr Grundsatz des Gewerberechts ist (OVG vom 8. 10. 1936 in JW., 1937, 1031) oder völlig außer Kraft gesetzt ist (sächs. OVG vom 23. 10. 1936, Jahrb. 40, 179; th. OVG vom 4. 3. 1936 in RVBl., 57, 316; württ. VGH vom 17. 6. 1936 in RVBl. 57, 972). Vgl. Krüger in „Dt. Verw.", 1937, S. 203.

der Gemeinschaft zurückzustellen hat[9]. Damit ist nicht gesagt, daß dem einzelnen keine Rechte mehr zustehen. Diese sind ihm gerade auch in der DGO gewährt worden (siehe oben S. 66). Es soll nur kein Zweifel darüber bestehen, daß lebensnotwendige Belange der Gemeinschaft auch gegenüber widerstrebenden Elementen eine Vorrangstellung einnehmen. Dieser Gedanke ist grundlegend sowohl für die neue Auffassung vom Wesen des Gewerberechts als auch für die Regelung des AuBzw. nach der DGO (siehe Begründung zu § 18). Die Bestimmung des § 1 der RGewO, wie wir sie aufassen, wird also durch den AuBzw. überhaupt nicht berührt, denn dieser verleiht den Gemeinden nicht die Befugnis zu Eingriffen in die wirtschaftliche Freiheit, sondern ermächtigt sie nur, in den durch den Gesichtspunkt der Volksgesundheit beschränkten Fällen den einzelnen zum Anschluß und zur Benutzung zu zwingen.

Aber auch die Bedenken, die früher gegen den AuBzw. wegen eines Verstoßes gegen das Verbot der ausschließlichen Gewerbsberechtigungen und der Zwangs- und Bannrechte (§§ 7, 10 RGewO) bestanden, entfallen heute. Denn darunter werden nur „solche Berechtigungen verstanden, vermöge deren ein Gewerbetreibender anderen innerhalb eines bestimmten Bezirks den Betrieb desselben Gewerbes untersagen oder sie darin beschränken kann[10]". Wenn aber die Gemeinde auf Grund des § 18 den AuBzw. einführt, so handelt sie damit in Ausführung ihrer Selbstgesetzgebung; auch wenn der AuBzw. an ein privates Unternehmen eingeführt wird, stellt dies also eine hoheitliche Tätigkeit der Gemeinde dar[11]. Sie tritt also niemals als Gewerbetreibender i. S. der §§ 7, 10 der RGewO auf. Schon danach ist also ein Verstoß gegen diese Bestimmungen nicht möglich[12]. Es erübrigt sich daher, auf andere Begründungen einzugehen, die man vorgebracht hatte, um einen Verstoß gegen die §§ 7, 10 RGewO zu verneinen[13]. Es sei nur darauf hingewiesen, daß die DGO als das jüngere Reichsgesetz nicht ohne weiteres die Bestimmungen der §§ 7, 10 RGewO insoweit beseitigt[14]. Der den §§ 7, 10 zugrunde liegende Rechtsgedanke läßt vielmehr erkennen, daß der AuBzw. überhaupt nicht unter die ausschließlichen Gewerbeberechtigungen und die Zwangs- und Bannrechte fällt, da er die Förderung der Volksgesundheit und nicht die Stärkung der wirtschaftlichen Belange zum Ziel hat.

§ 14. Die Zulässigkeit von polizeilichen Anordnungen auf dem Gebiet des Anschluß- und Benutzungszwanges.

Im Hinblick darauf, daß die früher weitgehend von polizeilichen Gründen ausgehende Einführung des AuBzw. heute der Gemeinde als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen ist, können sehr leicht Zweifels-

---

[9] Frick in „Der Gemeindetag", 1936, S. 717 ff.

[10] Landmann-Rohmer, § 10 Anm. 2.

[11] Das übersieht Jaekel, Diss., S. 88, wenn er diese Begründung deshalb ablehnt, weil bei dem AuBzw. an einen privaten Betrieb dieser der RGewO unterstehe.

[12] So schon früher Pranz, Diss., S. 87; Hook, Diss., S. 58; Landmann-Rohmer, § 10, Anm. 2; Dreyer, Diss., S. 26, 41.

[13] Siehe die gleiche Begründung wie zu § 1, daß die landesrechtlichen Bestimmungen auf der reichsgesetzlichen Regelung des § 35 III des Reichsseuchengesetzes beruhten (siehe oben S. 68).

[14] Siehe dazu Jaekel, Diss., S. 89; DJZ, 1936, 370.

fragen auftauchen, inwieweit heute noch die Polizeibehörden auf diesem Gebiet Anordnungen treffen können. Da die DGO keine ausdrücklichen Bestimmungen hierüber enthält, wieweit die Befugnis der Polizei durch die neuen Aufgabenbereiche der Gemeinden berührt werden, ist eine nähere Bestimmung der neuen Grenzlinien des polizeilichen und gemeindlichen Aufgabenbereichs von unmittelbar praktischer Bedeutung.

I. Polizeiliche Anordnungen zur Einführung des Anschluß- und Benutzungszwanges.

Die zunächst auftauchende Frage, die sich schon aus der früheren gesetzlichen Regelung in den meisten deutschen Ländern von selbst ergibt, geht dahin, ob und inwieweit noch heute die Polizeibehörden den AuBzw. anordnen können.

Eine zunächst nahe liegende Form des rechtlichen Verhältnisses zwischen den Zuständigkeiten der Polizei und der Gemeinde wäre die, daß auch heute noch die Polizei den AuBzw. aus polizeilichen Gründen anordnen könnte. Diese Lösung hatte man in allen den Ländern gefunden, in deren Gemeindeordnungen die Befugnis zur Einführung des AuBzw. den Gemeinden übertragen war[15].

Die DGO sollte eine grundsätzliche Neugestaltung des Rechts des AuBzw. bringen und konnte daher schon deshalb diesen Weg nicht gehen. Neben dieser Regelung konnte nicht mehr eine von anderen Voraussetzungen ausgehende Form der Einführung des AuBzw. durch PolVO geduldet werden. So wurden zwar die bisherigen Bestimmungen über den AuBzw. in Geltung gelassen (siehe oben S. 42), da die Entwicklung der neuen Gedanken und ihre Anwendung in der Praxis nur allmählich vorgehen kann. Neue polizeiliche Anordnungen auf Grund dieser Vorschriften können jedoch nicht mehr erlassen werden. Der Grundsatz der „Einheit der örtlichen Verwaltung[16]“ forderte auch hier die Vereinigung der Rechtsbefugnisse in einer Hand. In diesem Sinne ist die AA zu § 18 (Ziff. 2) von dem überwiegenden Teil des Schrifttums verstanden worden[17].

Wenn die Polizei danach nicht mehr die Möglichkeit besitzt, unmittelbar durch Polizeiverordnung den AuBzw. einzuführen[18], so taucht die Frage auf, ob sie etwa der Gemeinde als Polizeipflicht aufgeben könnte, diese Satzung zu erlassen. Wenn auch die Gemeinde für ihre Einrichtungen polizeipflichtig ist[19], und die Polizei daher auch insofern polizeiliche Verfügungen erlassen kann, würde diese Anordnung doch schon deshalb unzulässig sein, weil sie einen Eingriff in eine Selbstverwaltungs-

---

[15] Pranz, Diss., S. 81; Kimmerl, Diss., S. 344; Jaekel, Diss., S. 76; Bohley, a. a. O., Sp. 433.

[16] Siehe dazu den gleichlautenden Artikel von Markull in Jahrb. für Kom-Wissensch., 1936, 2. Halbjahresband, S. 83 ff., und die dort angeführten Schriften und Vorträge von Frick, Fiehler, Surén, Jeserich u. a. führenden Kommunalpolitikern.

[17] Schattenfroh, S. 78; Kerrl-Weidemann, 8. 205; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 80; Kiefer-Schmid, S. 118; Alsleben, Die Polizei, 1936, S. 12; Nowak, Diss., S. 70; Helmreich-Rock, S. 21; Buder, a. a. O., S. 393. Anderer Ansicht Markull, S. 75; Jaekel, DJZ, 1936, 368; OVG vom 15. 10. 1936 in RVerwBl., 1937, S. 125.

[18] Inwieweit dies noch für Einrichtungen der Gemeindeverbände zulässig ist, siehe S. 73 f.

[19] Siehe dazu Schulz, Diss., Die polizeilichen Gemeindeanstalten.

angelegenheit der Gemeinde darstellen würde[20], wozu gemäß § 114 DGO andere Behörden als die Aufsichtsbehörden nicht befugt sind[21].

Wenn daher eine polizeiliche Gefahr durch die Nichteinführung des AuBzw. entsteht, so muß sich die Polizeibehörde an die zuständige Gemeindeaufsichtsbehörde wenden und dieser die Mißstände klarlegen. Da auch im Hinblick auf die Interessen der Volksgesundheit in diesen Fällen regelmäßig ein öffentliches Bedürfnis für die Einführung des AuBzw. bestehen wird, so hat die Gemeinde gemäß § 2 DGO die gesetzliche Pflicht, Maßnahmen nach § 18 einzuleiten. Andernfalls kann sie auf Vorstellungen der Polizeibehörde hin durch die Aufsichtsbehörde dazu veranlaßt werden[22].

Doch ist die Polizei nicht an die Möglichkeit des Einwirkens auf die Aufsichtsbehörden beschränkt, sie kann vielmehr auf Grund ihrer Aufgabe die Maßnahmen treffen, die zur Abwendung polizeilicher Gefahren dienen. Wenn diese z. B. durch die Benutzung eines verseuchten Brunnens oder die Verstopfung einer Kanalisationsanlage entstehen, so kann die Polizei im Wege einer polizeilichen Verfügung die Benutzung sperren und dem Eigentümer der Anlage aufgeben, diese in polizeilichen Zustand zu versetzen. Darüber hinaus sind polizeiliche Anordnungen nicht mehr zulässig[23].

II. Polizeiliche Anordnungen bei Verstößen gegen Bestimmungen der gemeindlichen Satzung.

Zu prüfen ist ferner, ob die Polizei im Einzelfall die Befugnis hat, bei Verstößen gegen die Satzung über den AuBzw. einzuschreiten.

Bei der Betrachtung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Zwangsmittel (siehe oben S. 61) hatten wir gesehen, daß diese bei Zuwiderhandlungen gegen den AuBzw. Zwangsgelder verhängen und die Ersatzvornahme anordnen können. Damit ist dem unbefriedigenden Zustand ein Ende gemacht worden, daß die Gemeinde sich bei jeder Zuwiderhandlung an die Polizeibehörden wenden mußte (siehe oben S. 61). Doch würde dieses Ziel nur halb erreicht worden sein, wenn daneben noch wie früher die Polizeibehörde zuständig wäre und danach z. B. einem zum Anschluß an die städtische Wasserleitung Verpflichteten auf Grund einer zum Schutze der Satzung erlassenen PolVO zum Anschluß zwingen würde. Diese doppelte Zuständigkeit der Gemeinde und der Polizei würde aber auch dem Grundsatz widersprechen, daß die Verwaltung möglichst einfach sein soll und daher gleiche Sachgebiete nicht von verschiedenen Behörden bearbeitet werden sollen.

Der Gemeinde sollte durch die Möglichkeit, die Satzung gemäß § 18 III zu bewehren, die volle Verantwortung für den AuBzw. übertragen werden[24]. Diesem Ziel würde es aber geradezu widersprechen, wie es auch

---

[20] Franzen, Diss., S. 59.

[21] Die Durchführung der der Gemeinde durch die Satzung auferlegten Verpflichtungen kann ebenfalls nicht durch Polizeiverfügung aufgegeben werden; anderer Ansicht Jaekel, DJZ, 1936, 1013, für die Anordnung an die Gemeinde, einen Kontrahierungszwang dem Privatunternehmer aufzuerlegen (siehe oben S. 55).

[22] Auf Grund von § 110 (Kiefer-Schmid, S. 119).

[23] Schattenfroh, S. 78; Kiefer-Schmid, S. 120.

[24] Alsleben, Die Polizei, 1936, S. 11.

überhaupt mit dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung (siehe oben) unvereinbar wäre, wenn zum Schutz des AuBzw. sowohl Satzungsbestimmungen der Gemeinde als auch polizeiliche Verordnungen und Verfügungen der Polizeibehörde erlassen werden können. Es geht aber auch nicht an, daß die Gemeinde dort, wo ihr auf Grund von Landesgesetzen auch die Ortspolizei übertragen ist, beide Wege zur Verfügung hat, jedoch nur eine Bestimmung auf einmal aufstellen kann[25]. Denn abgesehen davon, daß gerade in größeren Städten die Polizeibehörde verstaatlicht ist, würde dadurch nur der Weg für eine Umgehung der Genehmigungspflicht aller Satzungsbestimmungen, also auch der über die Zwangsmittel, eröffnet, da die Polizeiverordnung keiner solchen Genehmigung bedarf. Der Erlaß einer PolVO ist daher insofern, als diese den schon der Gemeinde selbst übertragenen Schutz des AuBzw. übernimmt, mit dem Sinn des Gesetzes nicht vereinbar und daher unzulässig. Ebenso wie der § 18 I und II die alleinige Zuständigkeit der Gemeinde zur Einführung des AuBzw. begründet, hat die Gemeinde durch den § 18 III die Befugnis übertragen erhalten, allein die Einhaltung und Durchführung des AuBzw. durch Zwangsmittel zu gewährleisten. Bemerkt die Polizeibehörde daher, daß ein Pflichtiger z. B. seinen Müll selbst verwertet, obwohl für ihn der Benutzungszwang an die gemeindliche Einrichtung besteht, so kann sie die Gemeinde auf diesen Verstoß gegen den AuBzw. aufmerksam machen, selbst darf sie aber nicht gegen den Zuwiderhandelnden vorgehen.

Während diese Zuwiderhandlungen gegen den AuBzw. als solchen, wie sich aus ihrem Wesen ergibt, nur von den verpflichteten Personen begangen werden können, fragt es sich, wie die Rechtslage bei solchen Verstößen ist, die auch von Dritten begangen werden können. Es kommen dabei insbesondere Beschädigungen und Verletzungen der Einrichtungen in Betracht, z. B. die Zerstörung von Kanalisations- und Wasserleitungsanlagen. Es sind darunter aber auch die Verstöße zu rechnen, die, ohne gegen den AuBzw. gerichtet zu sein, doch in der Hauptsache nur von den der Satzung unterworfenen Personen begangen werden können, z. B. das Hineinleiten von Stoffen in die Abfuhreinrichtungen der Gemeinde, deren Einführung durch Satzungsbestimmung untersagt ist. Hier steht dem Eingreifen der Polizeibehörde durch Aufstellung einer PolVO, die diese Satzungsbestimmungen unter polizeiliche Strafandrohungen stellt, und durch Erlaß von polizeilichen Verfügungen nicht[26] der oben angeführte Grundsatz der Einheit und Vereinfachung der Verwaltung entgegen. Es besteht vielmehr auch vom Standpunkt der Gemeinde aus ein Interesse daran, daß diese Bestimmungen in einer PolVO unter Strafandrohung gestellt werden[27], da, wie wir sahen, die Gemeinde keine Zwangsmittel dagegen zur Verfügung hat (siehe oben).

Nur in diesem Umfang ist daher auch die Auffassung zu billigen, daß die Polizeibehörde noch heute Anordnungen erlassen kann, die die Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen der Satzung mit Strafe bedrohen[28].

---

[25] So Laforet, Dt. VerwR., 1937, S. 180; Kiefer-Schmid, S. 121.

[26] Nach der gegenwärtigen Rechtslage, siehe jedoch unten S. 76.

[27] Ackermann, ZöW, 1935, 256.

[28] Laforet, S. 180; Schattenfroh, S. 79; Zeitler-Bitter-v. Derschau, S. 82. — Soweit die Gemeinde als solche ortspolizeiliche Vorschriften in einzelnen Ländern

III. Baupolizeiliche Anordnungen.

Unberührt von der Einführung des AuBzw. durch gemeindliche Satzung bleibt die Zuständigkeit der Baupolizeibehörde zur Genehmigung von Anschlüssen an Wasserleitung und Kanalisationen, die regelmäßig zu den genehmigungspflichtigen baulichen Anlagen zählen[29]. Die Vorschriften über die Art der Ausführung der Einzelanschlüsse, die Unterhaltung und Benutzung sind in einer BaupolizeiVO niederzulegen, deren gesetzliche Grundlagen noch im Landesrecht enthalten sind[30].

Um den Gang des Verfahrens möglichst zu vereinfachen, kann schon in der Satzung eine Bestimmung enthalten sein, daß nach dem der Gemeinde einzureichenden Antrag auf Anschluß eines Gebäudes ein Gesuch an die Baupolizeibehörde um Baugenehmigung zu richten ist[31].

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, daß die Polizeibehörde im gleichen Umfange wie vor dem Inkrafttreten der DGO für Anordnungen zuständig ist, die sich auf nichtanschlußberechtigte Einrichtungen beziehen. So kann sie die Benutzung von Brunnen oder Kanalisationsanlagen durch PolVO regeln und einen Verstoß gegen deren Bestimmungen unter Strafe stellen.

§ 15. Der Anschluß- und Benutzungszwang bei Kommunalverbänden.

Da die Erörterung des AuBzw. von der Rechtslage ausging, wie sie durch die DGO vom 30. 1. 1935 geschaffen worden ist, konnten auch nur die Rechtsverhältnisse bei den Einrichtungen der Gemeinden selbst erörtert werden. Es wäre jedoch falsch, daraus zu entnehmen, daß gemeindliche Verbände den AuBzw. nicht kennen und rechtliche Bestimmungen darüber nicht besitzen.

Eine reichsrechtliche Regelung ist auf diesem Gebiet noch nicht vorhanden[32]. Doch gerade dieser noch nach Landesrechten verschieden geregelte Rechtszustand ist für unsere Erörterung von zum mindesten rechtsvergleichender Bedeutung. Die zur Beantwortung stehende Frage geht dahin: Ist überhaupt, und in welchem Umfange gegebenenfalls, die Einführung eines AuBzw. an Einrichtungen von Gemeindeverbänden durch Satzung dieses Verbandes entsprechend § 18 DGO zulässig?

Dies könnte zunächst auf Grund von landesrechtlichen Bestimmungen geregelt sein, die den § 18 DGO für entsprechend anwendbar erklären. Diese für die Erreichung eines einheitlichen Rechts vor dem Inkrafttreten einer Reichskreisordnung und eines reichsrechtlichen Zweckverbandgesetzes besonders glückliche Lösung ist bisher nur in Preußen Gesetz geworden. Hier können nach § 15 II der am 13. 7. 1935 (MBliV, S. 813)

---

erlassen kann, ist sie auch ferner zuständig für deren Erlaß. Siehe dazu § 18 d. bayer. AnglVO z. DGO vom 19. 4. 1935 (GuVBl. vom 3. 4. 1935), wonach die Gemeinden berechtigt sind, in ortspolizeilichen Vorschriften zur Durchführung ihrer Satzung über Benutzung ihrer Einrichtungen Geldstrafen für Zuwiderhandlungen gegen die Satzung bis zu 150,— RM. anzudrohen.

[29] v. Meyeren, Wasserleitung, S. 13.

[30] Z. B. in Preußen Ges. über baupolizeiliche Zuständigkeiten vom 15. 12. 1933 (GS., S. 491).

[31] Siehe § 9 Abs. 1 und Anm. 1 der MS.Kan.

[32] Doch ist der Erlaß einer Reichskreisordnung und ebenso eines neuen Zweckverbandsgesetzes angekündigt worden.

neu gefaßten Amtsordnung die im Rheinland und in Westfalen bestehenden Ämter den AuBzw. entsprechend den § 18 DGO einführen[33].

Für die übrigen Kommunalverbände besteht in Preußen noch jetzt der Rechtszustand, der für die Gemeinden bis zum Inkrafttreten des pr. GemVerfGes. maßgebend war. Der AuBzw. an Einrichtungen von höheren Kommunalverbänden kann danach durch PolVO angeordnet werden. Daneben besteht allerdings die Möglichkeit, in jeder einzelnen Gemeinde den AuBzw. auf Grund von § 18 DGO einzuführen, wenn die Voraussetzungen dieser Bestimmung gegeben sind. Jedoch kann man dann nicht mehr von einem AuBzw. an Einrichtungen eines Kommunalverbandes im eigentlichen Sinne sprechen. Bei Zweckverbänden kann der AuBzw. nur durch Satzung der einzelnen Gemeinde eingeführt werden.

Ähnlich der zuletzt geschilderten Rechtslage in Preußen ist die Regelung des AuBzw. für Einrichtungen der Kommunalverbände in allen Ländern, die bis zum Inkrafttreten der DGO auch bei den Gemeinden nur eine Einführung durch PolVO zuließen (siehe oben S. 22 Anm. 59). Hier kann daher auch heute der AuBzw. an Einrichtungen der Kommunalverbände nur durch PolVO eingeführt werden.

Eine andere Möglichkeit besteht nur dort, wo vor dem Inkrafttreten der DGO die Gemeinden den AuBzw. durch Satzung einführen konnten. Insofern sind auch heute noch die verschiedenen Stufen des AuBzw. in den einzelnen Ländern, die wir oben nur aus entwicklungsgeschichtlichen Gründen behandelt hatten, von praktischer Bedeutung.

So können auch heute noch die Kreise in Bremen[34] und Thüringen[35], ebenso die Kreisgemeindeverbände in Braunschweig[36] und die Ämter in Lippe[37] den AuBzw. durch Satzung des betreffenden Gemeindeverbandes in dem Umfang einführen, wie es bis zum Inkrafttreten der DGO für die Gemeinden dieser Länder Rechtens war. Das gleiche Recht steht nach den Vorschriften der th. GKO (§ 133) auch den Zweckverbänden Thüringens zu.

Da die Vorschriften der Ländergemeindeordnungen in diesen Bestimmungen für entsprechend anwendbar erklärt werden, kann insoweit auf die Erörterung im geschichtlichen Teil der Abhandlung verwiesen werden. Diese Verweisung können wir um so mehr vornehmen, als der Zweck dieses Paragraphen nicht ausführliche Erörterung der rechtlichen Bestimmungen sein konnte[38], sondern durch Vergleich mit der gegenwärtig noch bestehenden Zersplitterung der rechtlichen Bestimmungen im Gemeindeverbandsrecht der Fortschritt aufgezeigt werden sollte, den die DGO gerade auch in bezug auf den AuBzw. gegenüber der früheren Rechtslage geschaffen hat.

---

[33] Siehe Loschelder-v. Derschau, Amtsordnung, S. 44, 45.

[34] § 51 II d. KrO vom 17. 3. 1926.

[35] GKO §§ 19, 98 vom 8. 7. 1926.

[36] § 106 d. KrO vom 15. 4. 1924.

[37] § 114 d. GemVerfGes. vom 1. 12. 1927.

[38] Da in absehbarer Zeit eine reichsgesetzliche Regelung des Kommunalverbandsrechts erfolgen wird, hätte diese auch deshalb nur sehr begrenzte Bedeutung.

ZUSAMMENFASSUNG.

Dieser Blick auf das verwandte Gebiet des Rechts der Kommunalverbände läßt damit unser geistiges Auge von selbst noch einmal zurückgehen auf den Weg, den uns diese Erörterung des Rechts des gemeindlichen AuBzw. geführt hat:

Die Entstehung des Rechts am Ende des letzten Jahrhunderts war der Ausgangspunkt unserer Betrachtung, sie zeigte uns dann die rechtlichen Begründungsversuche in der Rechtsprechung und die ersten Vorschläge zu einer Festlegung und Übertragung dieses Rechts an die Gemeinden im Jahre 1917. Wir verfolgten die allmähliche Entwicklung des gemeindlichen AuBzw. in preußischen Entwürfen und den Gemeindeordnungen verschiedener deutscher Länder bis zum Jahre 1933. Der Hauptteil unserer Betrachtung führte uns dann die rechtliche Ausgestaltung in der ersten Gemeindeordnung des Reiches vom 30. Januar 1935 vor Augen, an die sich dann in einem Schlußkapitel eine Erörterung der rechtlichen Auswirkungen auf andere Gebiete anschloß.

Schon oben S. 24 waren wir bei der Betrachtung der Regelung des AuBzw. durch die DGO zu dem Ergebnis gekommen, daß diese in glücklicher Weise die Fehler der landesrechtlichen Bestimmungen vermeidet und die äußere Form der Einführung in Übereinstimmung mit der inneren Gestaltung des AuBzw. bringt. Eine wissenschaftliche Kritik dieser Bestimmung kann daher von wesentlich günstigeren Voraussetzungen ausgehen, als sie für eine Betrachtung der landesrechtlichen Regelungen gegeben waren. So lautete noch das Urteil über den Wert der Regelung des AuBzw. nach Artikel 44 VI der bayer. GO am Schluß einer Abhandlung überwiegend negativ[1], und in einer anderen Arbeit wurde die Feststellung gemacht, daß diese Lösung „nicht notwendig und nicht praktisch wäre[2]". Die Bestimmung des § 14 pr. GemVerfGes. wurde sogar als demgegenüber noch weniger vollkommene Lösung bezeichnet[3], die aber doch „wenigstens einen Anfang der Lösung der Probleme bringe[4]".

Die noch im pr. GemVerfGes. als besondere Mängel bezeichneten Einschränkungen des AuBzw.[5] sind beseitigt: Die polizeilichen Gründe sind den Interessen der Gemeinschaft gewichen, deren zwangsmäßige Durchsetzung bei den Einrichtungen volksgesundheitlicher Art der Gemeinde zur alleinigen Verantwortung übertragen ist. Die heutige gesetzliche Regelung gibt damit den Gemeinden die Möglichkeit, den AuBzw. im Rahmen der Bedürfnisse des Gemeinschaftslebens nach dem gegenwärtigen Entwicklungsstand einzuführen. Gemäß der organischen Auffassung des Nationalsozialismus von der Wirklichkeit des Staats- und Volkslebens[6] ist auch hier der Gesetzgeber davon ausgegangen, daß die

[1] Kimmerl, Diss., S. 376.
[2] Pranz, Diss., S. 89.
[3] Jaekel, Diss., S. 76.
[4] Jaekel, Diss., S. 78.
[5] Jaekel, Diss., S. 77.
[6] Wie sie besonders auch in der Gestaltung des Verfassungsrechtes des Dritten Reiches zum Ausdruck kommt.

nähere Ausgestaltung des Rechtes in der Praxis des Verwaltungslebens selbst sich zu ergeben hat. Die DGO bemüht sich daher auch, nur die Rahmenbestimmung für das Recht des AuBzw. zu geben, innerhalb deren sich die praktische Anwendung durch die Auslegung der Rspr. und der Verwaltungsgerichte ergeben kann (vgl. Bgr. zu § 18 Abs. 3).

Dies gilt auch für die Probleme der anschlußberechtigten Einrichtungen. Erst wenn sich ihr Kreis in der Praxis des Gemeindelebens näher abgezeichnet hat, kann eine einheitliche Handhabung durch AusfAnw. gewährleistet werden (siehe Bgr. Abs. 4). Diese wird auch die hier in einzelnen Gebieten des Reiches noch bestehenden besonderen Verhältnisse zu berücksichtigen und auf eine allmähliche Vereinheitlichung in der Anordnung des AuBzw. hinzuwirken haben.

Gedacht wird hierbei besonders an die Frage des Bzw. bei Einrichtungen des gemeindlichen Bestattungswesens, den wir zwar nach § 18 DGO abgelehnt hatten (siehe oben S. 33), der aber doch in Süddeutschland nach dem bisher geltenden Recht weitgehend in der Praxis angewandt wurde. Da aber eine Einführung auf Grund von Vorschriften des bayer. PolStGB dem Grundsatz der Ausschließlichkeit der Regelung in der DGO widersprechen würde, ist es u. E. erforderlich, um die früher üblichen rechtlichen Umgehungsversuche zu vermeiden, auch für diese Einrichtungen den Bzw. zuzulassen. Zur Klärung der Rechtslage würde dies am besten durch ausdrückliche Einführung in das Gesetz zu geschehen haben, wobei die nähere Ausgestaltung durch AusfAnw. zu treffen wäre.

Wünschenswert wäre auch eine Erweiterung der Anwendungsfälle der Zwangsmittel gemäß § 18 III DGO. Während heute nach dem Sinn dieser Vorschrift die Anordnung von Zwangsmitteln nur bei Zuwiderhandlungen gegen den AuBzw. zulässig ist, entspricht es dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung und den Bedürfnissen der Praxis, daß die Gemeinde auch bei mißbräuchlicher Benutzung der anschlußberechtigten Einrichtungen Zwangsmittel verhängen kann (siehe oben S. 72), z. B. für den Fall, daß ein Pflichtiger entgegen den Vorschriften der Satzung Stoffe in die gemeindliche Kanalisationsanlage einführt (siehe oben S. 63). Die Polizeibehörde bliebe dann nur noch zuständig zur Sicherung der Einrichtungen gegen Beschädigungen durch nichtpflichtige Personen.

Doch dies sind nur Verbesserungsvorschläge, die im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Betrachtung des AuBzw. auftauchen. Seine praktische Anwendung kann erst ergeben, welche Probleme noch zu lösen bleiben. Aufgabe der Wissenschaft ist es, die rechtlichen Zusammenhänge der Entwicklung aufzuzeigen und den heutigen Standort des Rechtes zu bestimmen. Diese Probleme des AuBzw. darzulegen und sie zu erörtern, war das Ziel der Abhandlung.

Das Ergebnis unserer Darlegungen ist erreicht, wenn sie Anregungen für eine weitere Auslegung des Rechts und der Praxis des AuBzw. gegeben und darüber hinaus an diesem Beispiel der geschichtlichen Entwicklung hingewiesen haben auf den großen Wandel unseres gesamten Rechts- und Staatslebens vom liberalen Sicherheitsstaat hin zur völligen Ausgestaltung des nationalsozialistischen Gemeinschaftsstaates.

VERZEICHNIS DER BENUTZTEN SCHRIFTEN.

Ackermann: Zur Frage der Lieferungssperre, in ZöW, 1935, S. 226 f.
— Rechtsfragen bei Müllabfuhr und Straßenreinigung, in ZöW, 1935, S. 255 f.
Alnor: Zulässigkeit polizeilichen Zwanges zur Benutzung kommunaler Anstalten. Diss. Kiel 1923 (Maschinenschrift).
Alsleben: Ist ein AuBzw. von gemeindlichen Einrichtungen bzw. Anstalten durch PolVO noch möglich?, in: Die Polizei, 1936, S. 11.
Bauer: Das Recht der Versorgungsbetriebe, in ZöW, 1935, S. 157 f.
Bauer, Werner: Die deutsche Bestattungswirtschaft. Diss. Berlin 1934.
Berner: Das Bestattungswesen in Preußen. Berlin 1932.
Bitter: Ortsgesetzgebung. München 1935.
Böhmer: Erwerbsgärtner und Friedhofsrecht, Die Gartenbauwirtschaft, Beilage „Für den Friedhofsgärtner", Nr. 15 vom 12. 11. 1936.
Bohley: Die Zwangspflicht zur Benützung gemeindlicher Anstalten auf Grund einer Gemeindesatzung. BGuVZ, 1931, Sp. 433 ff.
Boldt: Stadtverfassung und Stadtverwaltung in Preußen. Berlin 1931.
Bornhak: Berliner Ortsgesetz und PolVO über die Straßenreinigung ungültig! Das Grundeigentum, 1932, S. 427 f.
Brunner: Friedhofs- und Bestattungsrecht. Berlin 1927.
— Handbuch für Friedhofs- und Bestattungsämter. Berlin 1935.
— Über die Zulässigkeit eines gemeindlichen Grabpflegemonopols auf kirchlichen Friedhöfen. Der Friedhof, 1937, S. 55.
Buder: Der AuBzw. an Gemeindeeinrichtungen nach § 18 DGO. DBayBgm., 1935, S. 392 f.
Delius: Maßstäbe für die Bemessung der Kanal- und Müllabfuhrgebühren. RVerwBl., 1937, 789 ff.
Drews: Grundzüge einer Verwaltungsreform, amtl. Ausgabe. Berlin 1919.
Dreyer: Gewerbefreiheit und Gemeindemonopole. Diss. Marburg 1930.
Fees-Jäkle-Brunner: Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935. Stuttgart-Karlsruhe 1936.
Fischer-Bärbig: Die Sozialisierung des Bestattungsgewerbes. Dresden 1921.
Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928.
— Einzelrecht und öffentliches Interesse, in „Staatsrechtl. Abhandl.", Festgabe für Laband, Bd. II. Tübingen 1908.
Frank: Deutsches Verwaltungsrecht. München 1937.
— Arbeitsberichte der AkfDR, Heft 1, „Grundfragen der deutschen Polizei". Hamburg 1937. Herausgegeben von Dr. Hans Frank.
Franzen: Die Polizei im neuen Staat. Diss. Marburg 1935.
Frick: Probleme des deutschen Verwaltungsrechts. Der Gem.Tag,, 1936, S. 717 f.
Friedrichs: Anschlußzwang. RuPrVBl., 1934, S. 770 f.
— Das Recht der Versorgungsbetriebe. Berlin 1935.
— Aufgaben der deutschen Gemeinden. Berlin 1936.
Gaupp: Der polizeiliche Anschlußzwang an öffentliche Gemeindeanstalten nach preuß. Verwaltungsrecht (unter bes. Berücksichtigung des deutschen Gewerberechts). Diss. Breslau 1922 (Maschinenschrift).
Groß-Fengels: Der Streit um den Rechtsstaat. Diss. Marburg 1936.
Grotewohl: Die Verfassung der Gemeinden und Kreise im Freistaat Braunschweig. 2. Aufl. Braunschweig 1928.
— Die Reform des kommunalen Verfassungsrechts in Braunschweig. Die Gemeinde, 1924, S. 482 f.
Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 7. und 8. Aufl., herausgegeben von Kurtzig. Leipzig 1931.
Heilmann: Müllabfuhr und Straßenreinigung. ZöW, 1935, S. 253 f.

Helmreich-Rock: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935. Ansbach 1935.
Herrfahrdt: Politische Verfassungslehre. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. XXX. Bd. S. 104 ff.
Holstein: Eisenbahnbauten der Deutschen Reichsbahngesellschaft. Diss. Leipzig 1935.
Hook: Der Rechtscharakter der kommunalen Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke und die Rechtsstellung der Werke gegenüber ihren Abnehmern. Diss. Heidelberg 1929.
Huber: Wirtschaftsverwaltungsrecht. Tübingen 1932.
Jaekel: Der Anschlußzwang und § 14 des prGVerfG. Diss., Heidelberg 1934.
— Die reichsgesetzliche Regelung des Anschlußzwanges. DJZ, 41. Jahrgang (1936), Sp. 368 f.
— Das Recht auf Benutzung einer anschlußberechtigten Einrichtung. DJZ, 41. Jahrgang (1936), Sp. 1013 f.
Kaeßler: Kommunale Friedhofsordnungen. RVerwBl., 1937, S. 492 f.
Kerrl-Weidemann: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935. 2. Aufl. Berlin 1937.
Kiefer-Schmid: Die Deutsche Gemeindeordnung. Berlin 1937.
Kimmerl: Zwangsbenützung gemeindlicher Einrichtungen nach bayerischem Recht. Diss. Würzburg 1930.
— Zwangsbenützung gemeindlicher Einrichtungen. BayGuVZ., 41. Jhg. (1931), Sp. 181 f.
Kipper: Die Wasserlieferungssperre gemeindlicher Wasserwerke bei Zahlungsverzug. Die NS-Gemeinde, 4. Jhg. (1936), S. 200.
Köttgen: Deutsche Verwaltung. 2. Aufl. Berlin 1937.
Kolb: Privatrecht oder öffentliches Recht bei Gemeindewasserleitungen? Wassersperre. WürttZfVwR., XXI. Jhg. (1933), S. 53 f.
Krüger: Führer und Führung. Breslau 1935.
— Recht und Gesetz. Deutsche Verwaltung, 14. Jhg. (1937), S. 203.
Küchenhoff-Berger: Deutsche Gemeindeordnung. Kommentar. Berlin und Leipzig 1935.
Kunz-Guba-Theißig: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 unter bes. Berücksichtigung der Verhältnisse des Landes Sachsen. Dresden 1935.
Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht. München 1937.
Landmann-Rohmer: Komm. zur Gewerbeordnung für das Deutsche Reich. 8. Aufl., I 1. München 1928.
Loschelder-v. Derschau: Komm. zur Amtsordnung vom 13. Juli 1935. Berlin 1936.
v. Lympius-Küchenhoff: GVerfGes. und GemFinGes. vom 15. 12. 1933. Berlin und Leipzig 1934.
Markull: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935. Eberswalde-Berlin 1935.
Markull, Fritz: Die Einheit der örtlichen Verwaltung. Jhb. f. Komm. Wissenschaft, 3. Jhg. (1936), 2. Halbjahresbd., S. 83 f.
Martin, Eduard: Der Benützungszwang bei gemeindlichen Wasserleitungen. BayGuVZ., 40. Jhg. (1930), Sp. 201 f.
Martin, Wilhelm: Einführung des Schlachthofzwanges in Gemeinden. Ztschr. f. Komm.Verw., 1933, Sp. 213 f.
Maunz: Verwaltung. Hans. Verlagsanstalt, Hamburg 1937.
Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. München und Berlin 1924.
Mecke: Die Rechtsnatur städtischer Wasserwerke in Preußen und ihre rechtl. Beziehungen zu den Abnehmern, insbes. das Absperrungsrecht im Zahlungsverzuge. Trute, Quakenbrück 1934.
Meckel: Der Anschluß- und Benutzungszwang bei bestimmten gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen (§ 18 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935). Diss. Münster 1936.
v. Meyeren: Wasserleitung und Kanalisation als öffentliche Gemeindeanstalten. Mitteilung des dt. Wasserwirtsch.- und Wasserkraft-Verbandes E. V., Berlin 1933, Nr. 33.
— Der Zwang zum Anschluß an die Wasserleitung und die Kanalisation. RVerwBl., 55. Bd. (1935), S. 335 f.
Müller: Errichtungs-, Benutzungs- und Zulassungszwang für Gemeindeeinrichtungen. Stusev, 7. Jhg. (1926), S. 36 f.

Neubauer-Kleinsorg: Das Stadtverfassungsrecht Deutschlands. Berlin, Franz Vahlen, 1930.
Nöll-Freund-Surén: Kommunalabgabengesetz. 9. Aufl. Berlin 1931.
Nowack: Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten nach der Deutschen Gemeindeordnung. Diss. Köln 1936.
Petri: Gemeindeverfassungsgesetz für das Land Lippe vom 1. 12. 1927. Detmold 1927.
Petz: Das Recht der gemeindlichen Betriebe und Unternehmungen in Bayern und Preußen. Kommissionsverlag Bay.Komm.Schrift. Verl., München 1933.
Pfleger: Anschluß oder Absperrung vom Wasserbezug aus gemeindlichen Wasserleitungen. DBayBgmstr., 23. Jhg. (1934), S. 264.
Pfuhlstein: Öffentliche Wasserversorgung und Entwässerung. 2. vermehrte Aufl. Bromberg 1913.
Pranz: Die Zwangspflicht zur Benützung öffentlicher Gemeindeanstalten nach bayerischem Gemeinderecht. Diss. Erlangen 1929.
Rapp: Die Frage: Anschlußzwang an und Benutzungszwang von Wasserversorgungsanlagen der Gemeinde. Gesundheitsfürsorge, 11. Jhg. (1937), S. 138 f.
Saran: Anschluß für staatl. Gebäude an die Gemeindewasserleitung. Pr. Gemeinde-Zeitung, 7. Jhg. (1914), S. 311 f.
Surén-Loschelder: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935. Komm., Berlin 1935.
Schattenfroh: Die Deutsche Gemeindeordnung. Berlin-Leipzig 1935.
Schnitzker: Der polizeil. Zwang zur Benutzung öffentl. Gemeindeanstalten nach dem neuen pr.PVG. DJZ, 32. Jhg. (1932), S. 673 f.
— Die geplante Neuregelung der Straßenreinigungspflicht in Berlin. Das Grundeigentum, 5. Jhg. (1932), S. 236 f.
Schollenberger: Artikel „Bestattungswesen" in HdWb. d. Schweizerischen VolksW., Soz.Pol. u. Verw., herausgegeben von Reichesberg. Bern-Berlin 1901. Bd. I, S. 522 f.
Schulz: Die polizeilichen Gemeindeanstalten im deutschen Verwaltungsrecht. Diss. Berlin 1933.
Stöhsel-Stenger: Die neue bayerische Gemeindegesetzgebung. 1. Bd. München 1929.
Theißig: Die Wasserzinspflicht der Eigentümer nichtangeschlossener Grundstücke nach der Rspr. des Sächs. OVG, RVerwBl., 55. Bd. (1934), S. 752 f.
Wegner: Streitigkeiten wegen der Benutzung der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden in Bayern. DBayBgmstr., 24. Jhg. (1935), S. 419 f.
Weidemann: Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Deutsches Verwaltungsrecht (herausg. von Frank), 1937, S. 185.
Woerner: Kommentar zur Gemeindeordnung vom 17. 10. 1927. Becksche Buchhandlung, München 1931.
Wolzendorff: Ortsstatut und Polizeiverordnung. PrVBl., 32. Jhg. (1911), S. 751 f.
— Polizei und kommunale Wohlfahrtspflege. VerwA, 21. Bd. (1913), S. 514.
Zeiß: Unterliegt die Deutsche Reichsbahngesellschaft dem Anschlußzwang gem. § 18 DGO? Der Gemeindetag, 1935, S. 758.
Zeitler-Bitter-v. Derschau: Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935. 3. Aufl. Berlin 1937.
Zengerling: Der Benutzungszwang im Bestattungsgewerbe. Das Bestattungswesen, 27. Jhg. (1936), S. 41 f.
Zieger: Gemeinde- und Kreisordnung für Thüringen vom 8. 7. 1926 i. d. F. vom 22. 7. 1930. 2. Aufl. Weimar 1930.
— Der Anschluß und Benutzungszwang nach der GKO und ihrer Abänderungsverordnung. ThGuKrZ., 1930, S. 129 f.

ABKÜRZUNGEN.

AA (AusfAnw)	Ausführungsanweisung, ohne Angabe des Gesetzes = Erste Anweisung zur Ausführung der DGO vom 22. 3. 1935 (RdErl. des RuPrMdI vom 22. 3. 1935, RMBliV., S. 415).
AkfDR	Akademie für Deutsches Recht.
AuBzw.	Anschluß- und Benutzungszwang.
Azw.	Anschlußzwang.
BayerGO	Bayerische Gemeindeordnung vom 17. 10. 1927.
BayerGuVZ	Bayerische Gemeinde- und Verwaltungszeitung.
Begr.	Begründung zur DGO (Deutscher Reichsanzeiger und pr. Staatsanzeiger, 1935, Nr. 25—28), Einzelbegründung.
Bzw.	Benutzungszwang.
DBayBgm(str)	Der Bayerische Bürgermeister (Zeitschrift).
FZ	Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht.
GBl.	Gesetzblatt.
GuVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt.
G(em)VerfG(es)	Gemeindeverfassungsgesetz.
Jhb.	Jahrbuch der Entscheidungen des sächsischen Oberverwaltungsgerichts.
KAG	Kommunalabgabengesetz.
KGJ	Jahrbuch der Entscheidungen des Kammergerichts (Johow).
LGO	Landgemeindeordnung.
LandGem.	Die Landgemeinde, amtl. Organ des Deutschen Gemeindetages.
MS.	Entwurf des deutschen Gemeindetages einer Ortssatzung für:
MS.Ka.	Kanalisation,
MS.Müll.	Müllabfuhr,
MS.S.	Straßenreinigung,
MS.WL.	Wasserleitung.
östl.StO	Pr. Städteordnung für die östlichen Provinzen.
OVG	Sammlung der Entscheidungen des pr. Oberverwaltungsgerichts.
PVG	Pr. Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931.
PolVO	Polizeiverordnung.
Reger	Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden, von Reger.
RGewO	Reichsgewerbeordnung.
RG	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
RMdI	Reichsminister des Innern.
RuPrMdI	Reichs- und Preußischer Minister des Innern.
RV(erw)Bl.	Reichsverwaltungsblatt.
StO	Städteordnung.
Stusev	Staats- und Selbstverwaltung (Zeitschrift).
ThG(u)K(r)O	Thüringische Gemeinde- und Kreisordnung vom 8. 7. 1926.
ThGuKrZ.	Thüringische Gemeinde- und Kreiszeitung.
VGH	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes.
VerwA.	Verwaltungsarchiv.
WürttZfVw	Württembergische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege.
ZöW	Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft.

Paragraphen ohne Angabe des Gesetzes sind Paragraphen der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935.

LEBENSLAUF.

Am 8. Juli 1914 wurde ich als Sohn des Oberlehrers Georg Hofmann und seiner Ehefrau Irmgard, geb. Danker, in Kassel geboren. 1921 trat ich in die Grundschule in Stargard/Pom. ein. Von 1924 bis 1933 besuchte ich das Gröningsche Gymnasium in Stargard, an dem ich Ostern 1933 die Reifeprüfung „gut" bestand. Vom Sommersemester 1933 bis zum Wintersemester 1934/35 studierte ich an der Philipps-Universität in Marburg die Rechts- und Staatswissenschaften. Darauf trat ich in den Freiwilligen Arbeitsdienst ein, nach dessen Ableistung ich mein Studium an der Universität in Berlin im Wintersemester 1935/36 fortsetzte. Am 25. Mai 1937 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt beim Kammergericht in Berlin die erste juristische Staatsprüfung „lobenswert" und wurde im Juni desselben Jahres zum Gerichtsreferendar ernannt. Nach kurzer Tätigkeit im Vorbereitungsdienst ließ ich mich zur Anfertigung der Doktorarbeit beurlauben. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 22. Oktober 1937 mit der Note „gut".